

## ทฤษฎีแนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นของนักวิชาการ ข้าราชการ และนักการเมืองครั้งนี้ ถือได้ว่าเป็นการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมืองประการหนึ่ง เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย บริสุทธิ์ และยุติธรรม ซึ่งจะเป็้องค์กรที่สามารถที่จะประกันหรือเพิ่มประสิทธิภาพขั้นต้นในการคัดสรรบุคคลก่อนที่จะเข้าสู่ระบบการเมือง ตามวิถีทางระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การที่จะสรรหาตัวแบบ (model) คณะกรรมการการเลือกตั้งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ นอกจากการศึกษาตัวแบบคณะกรรมการการเลือกตั้งของต่างประเทศแล้ว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจทฤษฎี และแนวความคิดบางประการเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมือง (political development) ซึ่งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะได้นำเสนอทฤษฎี และแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง
2. แนวความคิดว่าด้วยการพัฒนาทางการเมือง
3. แนวความคิดว่าด้วยความเป็นสถาบัน
4. ทฤษฎีวิเคราะห์ระบบการเมือง

### 1. แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

#### 1.1 ความหมายของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้ง (election) เป็นขั้นตอนที่สำคัญประการหนึ่งของกระบวนการทางการเมืองการปกครอง เพราะกระบวนการทางการเมืองเป็นวิธีการใช้อำนาจทางการเมือง ซึ่งเป็นกิจกรรมที่เริ่มขึ้นจากการขัดแย้งไม่ตกลงกันทางการเมือง และพยายามที่จะแก้ไขข้อขัดแย้งนั้น เพื่อสามารถนำไปสู่การตกลงและยินยอมได้ในที่สุด เป็นที่ยอมรับกันว่าในระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุด ในการปกครองของรัฐเป็นของประชาชนหรือมีมาจากประชาชนองค์การทางการเมืองการปกครองจึงประกอบไปด้วยบุคคลจำนวนหนึ่ง ซึ่งได้รับการคัดเลือกเข้ามา และถือว่าได้รับการมอบหมายหรือไว้วางใจให้บริหารกิจการของรัฐ

การเลือกตั้ง จึงเป็นการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองรูปแบบหนึ่งที่เปิดโอกาสให้แก่สามัญชนโดยทั่วไป มีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะทางการเมือง การเลือกตั้งได้กลายเป็นสัญลักษณ์อย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นพลเมือง

ความหมายของการเลือกตั้ง ในผลที่ได้จากการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง อาจพิจารณาได้อีก ในแง่ของ “ สัญลักษณ์ ” ที่ทำให้บุคคลที่ไปใช้สิทธิเกิดความรูสึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม กล่าวคือ การเลือกตั้งเป็นพิธีกรรมที่สำคัญอย่างหนึ่งในการปกครองแบบประชาธิปไตย ทำนองเดียวกันกับพิธีกรรมทางศาสนา ทำให้ประชาชนมีความรูสึกว่าตนได้ทำหน้าที่พลเมืองดี (civic-duty)

การเลือกตั้งหมายถึง กรณีที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้พิจารณาคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งบุคคลหนึ่ง หรือหลายคนจากบุคคลหลาย ๆ คน หรือเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง บัญชีหนึ่งจากบัญชีรายชื่อหลายบัญชี เพื่อให้ไปทำการอันใดอันหนึ่งแทนตนเองโดยอิสระเสรีและ สุจริตคั้งนั้นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ก็หมายถึงการที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ทำการเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งให้เป็นผู้แทนที่จะไปใช้อำนาจปกครองประเทศแทนตน หรือไปปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหน้าที่ทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎร เพื่อควบคุมดูแลการบริหารราชการของฝ่ายบริหารในการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยนั้น การเลือกตั้งเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดจุดมุ่งหมายการเลือกตั้งก็คือการหาผู้แทนของ ปวงชนส่วนรวมเข้าไปบริหารประเทศ

จากความหมายของการเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้น ทำให้เกิดสภาพของการกระทำแทน ซึ่ง ศ. ดร.หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายไว้เป็น 3 นัย คือ <sup>1</sup>

1. ผู้แทนต้องแสดงเจตน์จำนงของประชาชนผู้เลือกตั้งตนขึ้นมา หรือเรียกว่าอยู่ในระบบอาณัติมอบหมาย และไม่สามารถแสดงความเห็นของตนเองในทำนองขัดแย้งกับเจตน์จำนงของประชาชนผู้เลือกตั้งขึ้นมา ความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนกับราษฎรมีลักษณะเป็นตัวการตัวแทน
2. ผู้กระทำการแทนสามารถแสดงเจตน์จำนงของตนเองได้โดยอิสระไม่อยู่ในพันธะแห่งอาณัติมอบหมายใด ๆ ของผู้เลือกตั้งตนขึ้นมา ผู้แทนสามารถใช้ดุลยพินิจตามความเห็นของตนเองได้

✓ <sup>1</sup> ไพฑูรย์ บุญวัฒน์, ระบบการเลือกตั้งที่ลดการซื้อเสียงและให้โอกาสคนดีสมัครเลือกตั้ง (กรุงเทพมหานคร : กองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) 2538), หน้า 19-20.

3. ผู้กระทำการแทนต้องแสดงเจตน์จำนงของชาติโดยให้แสดงความคิดเห็นของตนด้วยความบริสุทธิ์ใจ แต่ขณะเดียวกันต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติเป็นสำคัญด้วย และถือว่าเจตน์จำนงหรือผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติย่อมอยู่เหนือของท้องถิ่นใด

การเลือกตั้ง หมายถึง กิจกรรมทางการเมืองที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ด้วยการไปออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตน เพื่อทำหน้าที่ในรัฐสภาและรัฐบาลเป็นกลไกแสดงออกซึ่งเจตน์จำนงของประชาชนที่เรียกว่า สันนิบาตให้มีการปฏิบัติจัดทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมืองและการตัดสินใจนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน การที่ประชาชนเลือกผู้แทน หรือกลุ่มทางการเมือง หรือพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์และนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของตน ก็เพราะประชาชนเชื่อว่าผู้แทนที่ตนเลือกไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนนั้น จะใช้อุดมการณ์ที่ประกาศเป็นแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติและบริหารประเทศ ในทำนองเดียวกันเพื่อเป็นการพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเอง ดังนั้นการเลือกตั้งจึงเป็นกิจกรรมที่ประชาชนแสวงหาทางเลือกในการปกครอง และบำบัดความต้องการของตนเอง การตัดสินใจเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สังกัดในกลุ่มอุดมการณ์หรือพรรคการเมืองหนึ่งนั้นเท่ากับว่าประชาชนได้มอบอำนาจอธิปไตยของตนให้ผู้ที่ตนเลือกและให้ความชอบธรรมแก่ผู้ที่ตนเลือกในอันที่จะใช้อำนาจการปกครองในห้วงเวลาที่กำหนดไว้

การเลือกตั้งมีความเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับสิทธิ สิทธิเป็นแนวความคิดที่สำคัญทางรัฐศาสตร์ กล่าวคือ เมื่อมนุษย์เกิดมาย่อมมีสิทธิตามธรรมชาติติดตัวมาด้วย สิทธิตามธรรมชาติที่สำคัญประการหนึ่ง คือ สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน สิทธิที่จะแสวงหาความสะดวกสบายหรือสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ตามสมควรแก่สภาพ เพื่อที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายพื้นฐานนี้ มนุษย์จึงยอมสละสิทธิตามธรรมชาติบางส่วนของตน คือ สิทธิจะทำการใด ๆ ตามอำเภอใจของตนและยอมตนอยู่ใต้อำนาจการปกครองหรือรัฐบาลที่ตนได้ตัดสินใจเลือกแล้ว ดังนั้น สิทธิในการเลือกรัฐบาลหรือผู้ปกครองจึงเป็นสิทธิตามธรรมชาติที่ติดตัวบุคคล ในฐานะที่เป็นหน่วยหนึ่งของสังคมในอารยประเทศได้ให้การรับรองว่าการใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นเจตน์จำนงของประชาชนที่ให้ได้มาซึ่งรัฐบาลที่ชอบธรรม

การเลือกตั้งเป็นกลไกทางการเมืองที่เป็นไปได้ที่จะนำมาซึ่งประชาธิปไตยนั้นหมายความว่าแนวทางการสร้างและพัฒนาประชาธิปไตย จะต้องกระทำโดยสันนิบาตให้มีการเลือกตั้งมั่นคงและต่อเนื่อง ดังนั้นการที่ประชาธิปไตยของไทยต้องล้มลุกคลุกคลานตลอดเวลาที่ผ่านมาเป็นเพราะการเลือกตั้งไม่สามารถมีได้อย่างต่อเนื่องกล่าวคือการเลือกตั้งย้อนหลังต้องหยุดไปหรือหายไปจากกระบวนการทางการเมือง เพราะการยึดอำนาจทางการเมืองด้วยกำลังของคณะทหารความไม่ต่อเนื่องของการ

เลือกตั้งส่งผลให้ประชาชนขาดโอกาสที่จะเรียนรู้ และสะสมประสบการณ์เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ในอันที่จะทำให้สามารถเลือกผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่ดีเข้าไปทำหน้าที่แทนตนในสภา ในเวลาเดียวกันการเลือกตั้งอย่างต่อเนื่องยังเป็นโอกาสที่จะทำให้ผู้แทนราษฎรได้พิสูจน์ตนเองต่อประชาชนด้วยว่าผู้แทนคนใด เป็นผู้แทนที่แท้จริงของประชาชน<sup>2</sup>

การเลือกตั้งจะมีความหมายและถือว่าเป็นฐานที่มาของความชอบธรรมจะต้องมีลักษณะตามหลักเกณฑ์ที่ได้รับการยอมรับเป็นสากล ดังต่อไปนี้<sup>3</sup>

1. มีความเป็นอิสระแห่งการเลือกตั้ง (freedom of election) กล่าวคือ การแสดงเจตนาจะต้องเป็นไปอย่างอิสระ ปราศจากการบังคับ ข่มขู่ด้วยประการใดๆ องค์การของรัฐหรือบุคคลใด บุคคลหนึ่งไม่มีอำนาจบังคับให้ประชาชนคนใดคนหนึ่งไปออกเสียงเลือกตั้งหรือไม่ไปออกเสียงเลือกตั้ง

2. หลักการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา (periodic election) กล่าวคือ การจัดให้มีการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา ทั้งนี้เพื่อเป็นการให้โอกาสประชาชนได้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปกครองว่าเป็นอย่างไร ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบธรรมตามเจตนารมณ์หรือไม่ ซึ่งหากปฏิบัติตามชอบธรรม เมื่อครบวาระย่อมจะมีโอกาสได้รับการคัดเลือกเข้าไปใหม่

3. การเลือกตั้งที่ยุติธรรม (genuine election) กล่าวคือ เป็นการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ เป็นไปตามตัวบทกฎหมาย และเจตนารมณ์ของกฎหมาย ปราศจากการครอบงำและเล่ห์ทางการเมือง ตลอดจนการใช้อิทธิพลทางการเมือง เศรษฐกิจ และสถานภาพทางสังคม

4. หลักการให้สิทธิเลือกตั้งเป็นการทั่วไป (universal suffrage) กล่าวคือ การให้สิทธิเลือกตั้งแก่ประชาชนโดยทั่วไป โดยไม่มีการกีดกันหรือจำกัดสิทธิบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นพิเศษ เนื่องจากเพศ ศิวิ สถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคม

<sup>2</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในระบบประชาธิปไตย, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 36.

<sup>3</sup> วิสุทธิ์ โปธิแทน, ประชาธิปไตย แนวความคิดและตัวแบบประชาธิปไตยในอุดมคติ หน้า 63-71.

5. หลักการความเสมอภาค (equal suffrage) หมายถึง การมีสิทธิเลือกตั้งของประชาชนมีความสำคัญและได้รับการยอมรับโดยเท่าเทียมกัน ไม่ว่าผู้เลือกตั้งนั้นจะมีสถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างไร หลักการที่ใช่เป็นมาตรการในการให้ความเสมอภาคก็คือการให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งคนหนึ่ง ๆ มีคะแนนเสียงเพียง 1 คะแนน (one man one vote) และคะแนนเสียงทุกคะแนนมีความสำคัญเท่าเทียมกัน

6. หลักการลงคะแนน กล่าวคือ การออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด เอกสิทธิ์นี้จะได้รับการปกป้องพิทักษ์ก็โดยการออกเสียงวิธีลับ ซึ่งผู้ออกเสียงไม่จำเป็นต้องบอกผู้อื่นว่าตนเลือกใคร

### 1.2 ความสำคัญของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งจะทำให้บุคคลเกิดความรู้สึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมของประเทศมีความเชื่อมั่นและศรัทธาในความสามารถของตนเองและเพื่อนมนุษย์ว่า สามารถตัดสินใจเลือกรัฐบาลเลือกรูปแบบการปกครอง วิธีดำเนินการปกครอง ระบบเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์ของตนเองได้ การเลือกตั้งจะนำไปสู่ความพยายามของประชาชนที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ และการกระทำของรัฐบาล บังคับเหล่านี้จะช่วยให้มีบูรณาการภายในระบบการเมืองของชาติ และระดมประชาชนเข้าร่วมในระบบการเมืองระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น

การเลือกตั้งกำลังประสบปัญหาอย่างรุนแรงใน 4 ประเด็นด้วยกัน คือ <sup>4</sup>

1. ระบบการเลือกตั้งกลายเป็นระบบการซื้อและขายเสียง
2. มีการใช้เงินอย่างมหาศาลในการเลือกตั้ง ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องถอนทุนคืนหลังการเลือกตั้ง กลายเป็นปัญหาที่มาของปัญหาคอร์รัปชัน หรือปัญหาธุรกิจการเมือง
3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่เป็นผู้แทนของกลุ่มผู้มีอิทธิพล และผู้มีเงินมากกว่าจะเป็นตัวแทนผลประโยชน์ที่แท้จริงของประชาชน
4. เกิดการเผชิญหน้าเป็นระยะระหว่างรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งกับประชาชนเนื่องจากรัฐบาลขาดประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

<sup>4</sup> เอนก เหล่าธรรมทัศน์, สองนักคราประชาธิปไตย แนวทางการปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจเพื่อประชาธิปไตย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2539), หน้า 98-99.

การแสดงออกซึ่งการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและการยอมรับหรือไม่ยอมรับ ความชอบธรรมในสิทธิและอำนาจของผู้ปกครอง ประชาชนอาจแสดงออกได้หลายวิธี ในระบบการเมืองการปกครองในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นระบบเสรีประชาธิปไตยหรือระบบประชาธิปไตยของปวงชน ทางหนึ่งที่ประชาชนแสดงออกก็โดยการเลือกตั้งเพื่อแสวงหาความชอบธรรมในอำนาจปกครองให้แก่ตน อย่างไรก็ตาม การปกครองโดยวิธีเลือกตั้งนี้อาจจะไม่เป็นประชาธิปไตยได้ หากกฎหมายเลือกตั้งของรัฐนั้น ๆ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งให้เป็นไปในทางจำกัดสิทธิผู้ออกเสียงเลือกตั้งและผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งจนเกินไป

สิทธิเลือกตั้งของประชาชนจะเป็นการแสดงออกซึ่งสิทธิที่จะคัดค้าน หมายความว่า นักการเมืองที่ประชาชนเลือกตั้งเข้าปฏิบัติหน้าที่ทางการเมืองแทนประชาชน ไม่ว่าจะเป็นในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐมนตรีก็ตามถ้าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ มุ่งแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเองและพวกพ้อง ขาดความสำนึกที่จะพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมอย่างแท้จริง ประชาชนย่อมมีสิทธิโดยสมบูรณ์ที่จะใช้สิทธิเลือกผู้สมัครรายอื่นที่น่าเชื่อว่าจะเป็นนักการเมืองที่ประชาชนให้ความเชื่อถือ แทนนักการเมืองหน้าเก่าที่ขาดความรับผิดชอบต่อประชาชน แต่ผลดังกล่าวจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งโดยมีความรับผิดชอบ ไม่เห็นแก่อำิสสินจ้าง นำเอาผลงานและอดีตต่างๆ ของนักการเมืองผู้อาสาสมัครมาประกอบการพิจารณาตัดสินเลือกตั้งของประชาชนเป็นการแสดงออกซึ่งสิทธิที่จะคัดค้าน ซึ่งเป็นหลักการอันเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งของการเมืองระบอบประชาธิปไตย<sup>5</sup>

โดยสรุปการเลือกตั้งมีความสำคัญ ดังนี้<sup>6</sup>

1. เป็นการเลือกตั้งผู้ปกครอง หรือรัฐบาลที่จะมาทำการปกครอง
2. เป็นการ “ห้ามล่อ” ทางการเมือง
3. เป็นกลไกเชื่อมโยงความต้องการของประชาชนเข้ากับนโยบายสาธารณะ
4. สร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้แก่ผู้ปกครอง
5. ลดความตึงเครียดและความขัดแย้งทางการเมืองและสังคม
6. ทำให้เกิดบูรณาการทางการเมือง
7. ทำให้เกิดการระดมมวลชนเข้าสู่ระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและ

ทำให้ประชาชนเห็นความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่พลเมืองดี

<sup>5</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, การเมืองเรื้องานรัฐ (กรุงเทพมหานคร : หจก.พาพาส, 2539), หน้า 47.

<sup>6</sup> กระทบ ทงธรรมชาติ และคณะ, การเมืองการปกครองของไทย (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2531), หน้า 19.

## 2. แนวความคิดว่าด้วยการพัฒนาทางการเมือง

นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ได้เริ่มพูดถึงการพัฒนาทางการเมือง หรือทฤษฎีพัฒนาทางการเมือง ตั้งแต่ในช่วงทศวรรษที่ 1940 และ 1950 โดยมุ่งเน้นไปที่การวิเคราะห์ศึกษาอยู่แต่เรื่องราวของ สหรัฐและยุโรปเป็นสำคัญ ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สองได้มีการมุ่งความสนใจและการวิเคราะห์การเมืองของประเทศด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนา ซึ่งส่วนใหญ่เคยเป็นเมืองขึ้นของมหาอำนาจตะวันตก และพึงจะได้รับเอกราชหลังสงครามโลกครั้งที่สอง หลังจากนั้นในช่วงทศวรรษที่ 1950 และ 1960 ประเทศต่าง ๆ ได้หันมาสนใจในการพัฒนาประเทศของตนมากขึ้น โดยต้องการที่จะบุกเบิกและปรับปรุงให้สามารถอธิบายการเจริญเติบโตการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาในบางด้านของสังคม ความก้าวหน้าของการศึกษาวิจัยในยุคนี้ได้รับความสนใจเป็นพิเศษถึงขนาดเรียกกันว่า เป็นยุคของวิชาการด้านการพัฒนาประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐได้มีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาในการพัฒนาประเทศของตน เป็นผลให้มีการพยายามนำเอาวิชาการต่าง ๆ มาช่วยพัฒนาประเทศเหล่านั้นนักรัฐศาสตร์จึงได้หันมาสนใจไม่แต่เฉพาะจะศึกษาการเมืองของประเทศกำลังพัฒนาเท่านั้น แต่ได้พยายามศึกษาว่าอะไรเป็นสาเหตุของความด้อยพัฒนาทางการเมืองและจะช่วยให้ประเทศเหล่านั้นพัฒนาทางการเมืองของตนได้อย่างไร<sup>7</sup>

ศูนย์วิทยพัทธยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>7</sup> สุจิต บุญบงการ, “แนวคิดเกี่ยวกับพัฒนาการเมืองทางการเมือง” ใน เอกสารการสอน  
ชุดวิชา ปัญหาพัฒนาการเมืองไทย หน่วยที่ 1 - 7 (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัย  
ธรรมาธิราช, 2533), หน้า 5 - 6.

## 2.1 ความหมายของพัฒนาการทางการเมือง

คำว่า “พัฒนาการทางการเมือง” เป็นคำใหม่ยังไม่มีความหมายอันหนึ่งอันเดียวที่ยอมรับกันในหมู่นักวิชาการ/นักรัฐศาสตร์ ได้พยายามให้ความหมายไว้ต่าง ๆ กัน และความหมายที่ให้ไว้มีอยู่จำนวนมาก และหลายอันก็มีความหมายคล้ายคลึงกัน<sup>8</sup>

Lucian W.Pye ได้เขียนหนังสือ Aspects of Political Development และได้รวบรวมความหมายของพัฒนาการทางการเมืองที่นักรัฐศาสตร์ให้ไว้พอสรุปได้ ดังนี้<sup>9</sup>

1. พัฒนาการทางการเมือง คือ รากฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจ (political development as the political prerequisite of economic development) พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการเมืองอันจำเป็นต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ซึ่งหมายถึงเป็นสภาพทางการเมืองอันช่วยสนับสนุนความเจริญทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม

2. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการเมืองในสังคมอุตสาหกรรม (political development as the politics typical of industrial societies) โดยมีความเชื่อมั่นว่า ในสังคมอุตสาหกรรมไม่ว่าจะเป็นแบบประชาธิปไตย หรือเผด็จการจะมีมาตรฐานของพฤติกรรมและการดำเนินงานทางการเมืองที่มีลักษณะของการพัฒนาทางการเมืองอันเป็นตัวอย่างแก่ระบบอื่น ๆ เช่น การปกครองมีลักษณะที่มีเหตุมีผล มีความรับผิดชอบ เน้นการให้สวัสดิการ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างน้อยในระดับหนึ่ง

3. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงการเมืองให้เป็นสมัยใหม่ (political development as political modernization)

<sup>8</sup> สุจิต บุญบงการ, การพัฒนาการเมืองไทย : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบันทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 12.

<sup>9</sup> Lucian W. Pye, Aspects of Political Development อ้างถึงใน สุจิต บุญบงการ, การพัฒนาการเมือง, รัฐศาสตร์ : สถานภาพและพัฒนาการ (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521), หน้า 165.



4. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการดำเนินงานของรัฐบาล (political development as the operation of nation-state) ซึ่งมีลักษณะที่รัฐบาลมีอำนาจครอบคลุมทั่วประเทศ ประชาชนมีความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยอิทธิพลของลัทธิชาตินิยมและมีความเป็นพลเมืองของรัฐบาลอย่างแท้จริง สถาบันของรัฐจะต้องสามารถดำเนินนโยบายที่สะท้อนให้เห็นถึงลัทธิชาตินิยม และความเป็นอันเดียวกันในชาติ กล่าวอีกนัยหนึ่งการพัฒนาการเมืองเป็นเรื่องของการสร้างชาติ (nation-building)

5. พัฒนาการทางการเมือง คือ การพัฒนาการบริหารและกฎหมาย (political development as administrative and legal development) เป็นเรื่องของการพัฒนาระบบราชการ และระบบกฎหมายให้มีความก้าวหน้าทันกับสภาพทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

6. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการระดมประชาชนและการมีส่วนร่วมทางการเมือง (political development as mass mobilization and participation) เป็นการขยายการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่จำกัดอยู่แต่ชนชั้นนำตามแบบของสังคมจารีตประเพณีมาสู่มวลชน โดยเห็นว่าในระบบการเมืองที่พัฒนาแล้ว การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

7. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการพัฒนาระบบประชาธิปไตย (political development as the building of democracy) ความหมายนี้มีผู้นิยมใช้กันมาก แต่ถูกโจมตีเสมอว่าเป็นความหมายที่ลำเอียงเพราะเห็นว่าระบบการเมืองในรูปอื่นที่ไม่ใช่ประชาธิปไตย โดยไม่เป็นระบบที่พัฒนา

8. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของเสถียรภาพ และการเปลี่ยนแปลงที่เป็นระเบียบ (political development as stability and orderly change) หลายคนมีความเห็นว่าประชาธิปไตย ขัดกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและไม่สามารถรักษาเสถียรภาพทางการเมืองได้ ฉะนั้นการพัฒนาทางการเมืองจึงเป็นเรื่องของความสามารถของระบบการเมืองในการรักษาเสถียรภาพ และดูแลให้การเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างมีระเบียบไม่วุ่นวาย ความวุ่นวายไม่ควรจะเป็นเรื่องของการพัฒนาทางการเมือง ควรจะเป็นเรื่องของความเสื่อมทางการเมืองมากกว่า

9. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการระดมกำลังและอำนาจ (political development as mobilization and power) ความหมายนี้เป็นการเน้นถึงประสิทธิภาพของระบบการเมืองในการทำงาน ระบบการเมืองใดสามารถระดมสรรพกำลังในการแก้ไขปัญหาของประเทศได้ มีอำนาจในการดึงประชาชนให้ปฏิบัติตามความต้องการของระบบได้ ถือว่าเป็นระบบที่มีการพัฒนา ความสามารถ

ในการระดมสรรพกำลัง รวมถึงความสามารถในการแบ่งสรรทรัพยากรและสิ่งที่มีคุณค่าทั้งหลายให้กับสมาชิกในระบบได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย

10. พัฒนาการทางการเมืองเป็นลักษณะอันหนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (political development as one aspect of a multi-dimensional process of social change) การเปลี่ยนแปลงทางสังคมนั้นประกอบด้วย การเปลี่ยนแปลงในหลาย ๆ ด้าน และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองถือว่าเป็นลักษณะอันหนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนแปลงทั้งหลาย การเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ของสังคม คือ ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ต่างมีความสัมพันธ์กันทั้งสิ้น การเปลี่ยนแปลงในด้านหนึ่งย่อมกระทบถึงการเปลี่ยนแปลงในด้านอื่น ๆ ได้

จากความหมายของการพัฒนาทางการเมืองทั้ง 10 ความหมายเหล่านั้น Lucian W. Pye ไม่ได้ระบุว่าความหมายของการพัฒนาทางการเมืองเหล่านั้นผิด เพียงแต่กล่าวว่า อาจไม่สมบูรณ์เท่านั้น ได้เสนอแนะการมองพัฒนาทางการเมืองในอีกลักษณะหนึ่ง คือ ให้พิจารณาถึงองค์ประกอบของการพัฒนาทางการเมืองและได้เสนอองค์ประกอบ 3 ประการของการพัฒนาทางการเมืองไว้ ดังนี้<sup>10</sup>

1. ความเท่าเทียมกัน (equality) ความเท่าเทียมกันนี้มีได้หมายแต่เฉพาะความเท่าเทียมกันตามกฎหมายหรือสิทธิเท่าเทียมกันในทางการเมืองของประชาชนเท่านั้น แต่ยังรวมรวมถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนทั้งในระบอบประชาธิปไตยและในระบบเผด็จการเป็นแต่เพียงในระบบเผด็จการ การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องของการระดมพลังจากรัฐบาลความเท่าเทียมกันนี้ยังหมายถึงการเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง ควรเป็นเรื่องของความสามารถของบุคคล ไม่ใช่เรื่องชาติตระกูลเป็นเกณฑ์ เช่น ในอดีตผู้นำประเทศ เช่น เจ้าผู้ครองแคว้น กษัตริย์ หรือบรรดาขุนนางมักได้รับตำแหน่งโดยการสืบทอดโลหิต บิดาเป็นกษัตริย์ บุตรก็ได้เป็นกษัตริย์ บิดาเป็นขุนนาง บุตรก็ได้เป็นขุนนาง แต่ในระบบการเมืองในปัจจุบันผู้นำประเทศไม่ว่าจะเป็นประธานาธิบดี หรือนายกรัฐมนตรีล้วนแล้วแต่เป็นโดยอาศัยความสามารถส่วนตัวทั้งสิ้น เช่น ผ่านการเลือกตั้งหรือความสามารถทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ กัน ไม่ใช่เป็นเรื่องของการสืบตระกูล

<sup>10</sup> สุจิต บุญบงการ, “แนวความคิดเกี่ยวกับพัฒนาการเมือง” ใน เอกสารการ สอนชุดวิชา ปัญหาพัฒนาการเมืองไทย หน่วยที่ 1 - 7, หน้า 8 - 9.

2. ความสามารถของระบบการเมือง (capacity) ความสามารถนี้เกี่ยวกับการดำเนินนโยบาย (output) ของระบบ เป็นเรื่องของความสามารถของระบบว่า จะผลักดันสังคมและระบบเศรษฐกิจให้เป็นไปตามแนวทางที่ผู้นำต้องการได้มากน้อยเพียงใดเป็นเรื่องของประสิทธิภาพการดำเนินงานของผู้นำทางการเมือง รวมทั้งสภาพต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อการทำงานของรัฐบาล ระบบการเมืองที่มีความสามารถสูงจะสามารถตอบสนองความต้องการในด้านต่าง ๆ ของประชาชนได้เป็นอย่างดีมีความสามารถที่จะให้นโยบายได้รับการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสะท้อนให้เห็นการทำงานของรัฐบาลเป็นเรื่องของ "อาชีวะ" ไม่ใช่เรื่องสมัครเล่น จะต้องยึดถือความเป็นเหตุเป็นผล (rationality) และหลักของทางโลก (secular) ในการบริหารงาน ซึ่งหมายความว่าต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริง ไม่ใช่ยึดถือเรื่องของโหราศาสตร์ เรื่องของดวง หรือไสยศาสตร์

3. การแบ่งโครงสร้างทางการเมืองให้มีความแตกต่าง และมีความชำนาญเฉพาะด้าน (differentiation and specialization) ในระบบการเมืองที่พัฒนาแล้วจำเป็นต้องมีการจำแนกหน่วยงานออกไปตามความสามารถเฉพาะอย่าง มีความรับผิดชอบที่เฉพาะเจาะจง ถือว่าเป็นการแบ่งแยกการทำงานตามความสามารถ เช่น มีสภาเป็นผู้ออกกฎหมาย มีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้บริหาร มีศาลเป็นผู้ตัดสินคดี มีระบบราชการซึ่งแบ่งเป็นกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ทำหน้าที่ตามความชำนาญของตน เป็นต้น แต่การแบ่งแยกเช่นนี้ไม่ใช่ก่อให้เกิดการแตกแยก และเป็นอิสระเอกเทศ โดยจะต้องมีการร่วมมือกันประสานงานกัน และต้องสอดคล้องกับการรวมตัวกันในชาติ

Gabriel A. Almond และ Bingham G. Powell ในหนังสือของเขาชื่อ *Comparative Politics : A Developmental Approach* ได้วางลักษณะของพัฒนาการทางการเมืองไว้ ดังนี้<sup>11</sup>

1. การแบ่งแยกความแตกต่างในโครงสร้างทางการเมือง ลักษณะเช่นเดียวกันกับที่ Lucian W Pye ได้กล่าวไว้

2. วัฒนธรรมทางการเมืองที่เป็นแบบทางโลก (secularization of political culture) วัฒนธรรมทางการเมืองในสังคม จารีตประเพณีมักเป็นแบบที่ไม่มีเหตุผล ยึดถือในเรื่องโชคกลาง ความเชื่อที่มีติดต่อกันมาโดยไม่คำนึงถึงเหตุผล ส่วนการทำวัฒนธรรมทางการเมืองให้เป็นแบบทางโลกนั้น

<sup>11</sup> Gabriel A. Almond and Bingham G. Powell Jr., *Comparative Politics : A Developmental Approach* (Boston : Little Brown, 1966), p. 299-300.

หมายถึงการทำให้วัฒนธรรมทางการเมืองมีลักษณะเป็นแบบมีเหตุผล มิใช่เป็นเรื่องโชคกลาง หรือความเชื่ออย่างงมงายเป็นแบบที่ค้ำถึงข้อเท็จจริง คือในการเชื่อในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือจะทำการอย่างหนึ่งอย่างใด จะต้องพิจารณาจากข้อมูลที่เป็นจริง วัฒนธรรมทางการเมืองแบบนี้เป็นของสังคมอุตสาหกรรม

3. ความเป็นอิสระของระบบย่อย (subsystem autonomy) หมายถึง ความเป็นอิสระของหน่วยต่าง ๆ ในระบบเช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่น ระบบพรรคการเมือง ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์ มีลักษณะเป็นตัวของตัวเอง มีการจัดองค์กรที่ดีและสามารถดำเนินงานได้โดยอิสระพอสมควร

Samuel P. Huntington ได้เสนอความหมายของการพัฒนาทางการเมืองอีกความหมายหนึ่งที่น่าสนใจในหนังสือชื่อ *Political Order in Changing Societies*. โดยเขาได้เสนอว่า<sup>12</sup> พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องที่แตกต่างไปจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองให้เป็นสมัยใหม่ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองให้เป็นสมัยใหม่ประการแรก เป็นเรื่องของการแบ่งโครงสร้างทางการเมืองให้มีความแตกต่างซับซ้อนมากขึ้น (structural differentiation) ในประการที่สองเป็นเรื่องของการขยายอำนาจของรัฐบาลกลางให้ครอบคลุมไปทั่วรัฐ ทุกส่วนในรัฐอยู่ภายใต้รัฐบาลอันเดียว อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายอันเดียวกัน (rationalization of authority) และในประการที่สาม เป็นเรื่องของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน แต่พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการสร้างความเป็นสถาบัน (institutionalization) ให้กับระบบ เพื่อให้ระบบสามารถเปลี่ยนแปลงจากจารีตประเพณีมาสู่ความเป็นสมัยใหม่ได้ โดยไม่มีความวุ่นวาย ไร้เสถียรภาพ ทุกระบบไม่สามารถเปลี่ยนแปลงจากระบบเก่าไปสู่ระบบการเมืองแบบใหม่ ข้างต้นได้อย่างราบรื่นและต่อเนื่อง หลายประเทศประสบกับการใช้กำลังรุนแรงทางการเมืองจนการเปลี่ยนแปลงต้องชะงักงัน เกิดความเสื่อมทางการเมือง ฮันดิงตันได้เสนอว่าการทำให้ระบบการเมืองสามารถแก้ปัญหาความวุ่นวายอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ได้ จะต้องสร้างให้ระบบและสถาบันมีลักษณะของ “ความเป็นสถาบัน” (institutionalization) ด้วยลักษณะเช่นนี้เท่านั้น ระบบหรือสถาบันทางการเมือง จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพสามารถรองรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เพิ่มขึ้นของประชาชนได้อย่างดี

<sup>12</sup> Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven : Yale University Press, 1968), pp. 34 - 38.

Samuel P. Huntington ได้ชี้แจงว่า การที่สังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ต้องประสบกับความวุ่นวายไขว่ห้างทางการเมืองเพราะการเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ทำให้คนเราต้องการสิ่งใหม่ ๆ มากขึ้น และความต้องการหรือความคาดหวังของคนในสังคมมักจะเพิ่มขึ้นในอัตราที่รวดเร็วกว่าความสามารถของระบบหรือสถาบันทางการเมืองในการตอบสนอง อันจะทำให้ประชาชนเกิดความผิดหวังคับข้องใจและนำไปสู่การเรียกร้องทางการเมืองและการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองถ้าสถาบันทางการเมืองมีความเป็นสถาบันต่ำ คือ ไม่สามารถควบคุมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนที่ชอบธรรมของระบบการเมืองนั้นๆ การมีส่วนร่วมทางการเมืองจะเปลี่ยนรูปเป็นการไขว่ห้างรุนแรงได้ง่าย

นอกเหนือจากการสนับสนุน (support) ที่ได้รับจากประชาชนแล้ว ความเป็นสถาบัน (institutionalization) ยังมีองค์ประกอบอื่น ๆ อีก ดังนี้คือ ความสามารถในการปรับตัว (adaptability) การมีองค์การที่ซับซ้อน (complexity) การมีความเป็นกลุ่มก้อน (coherence) และความเป็นอิสระ (autonomy) ลักษณะเช่นนี้จะทำให้สถาบันสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดีขึ้นกล่าวโดยสรุป พัฒนาการทางการเมืองในสายตาของฮันดิงตันก็คือ การสร้างความเป็นสถาบันทางการเมือง (political institutionalization) นั้นเอง

S.N. Eisenstadt ได้ให้นิยามความหมายของพัฒนาการทางการเมือง หมายถึง ความสามารถของระบบการเมืองในการประคับประคองความต้องการ และองค์การทางการเมืองแบบใหม่ ๆ ไว้ให้ได้ การพัฒนาการเมืองมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ <sup>13</sup>

1. มีการทำให้เกิดโครงสร้างทางการเมืองที่มีความแตกต่าง ในบทบาทและสถาบันการเมืองมากขึ้น และมีจุดมุ่งประสงค์ทางการเมืองที่ชัดเจนที่คนส่วนใหญ่ยึดถือ และขึ้นต่อรัฐบาลเดียวกัน
2. ขอบข่ายของกิจกรรมทางการเมือง การบริหาร และการรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของปวงชนจะต้องแผ่ขยายไปอย่างทั่วถึงในทุกพื้นที่ของสังคม

<sup>13</sup> John D. Montgomery and William J. Siffin (ed), *Approaches to Development : Politics, Administration and Change* (New York : McGraw-Hill Book Company), 1966, p. 23 อ้างถึงใน อนันต์ เกตุวงศ์, การบริหารการพัฒนา (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 84.

3. อำนาจทางการเมืองจะต้องแผ่ขยายไปยังกลุ่มชนทุกหมู่เหล่าโดยทั่วถึง
4. มีผู้นำสมัยใหม่เข้าไปแทนที่ผู้นำแบบโบราณ และเป็นที่ยอมรับถูกต้องตามกฎหมาย

Organski ได้เขียนความหมายของพัฒนาการทางการเมืองในหนังสือ *The Stages of Political Development* ว่าพัฒนาการทางการเมือง หมายถึง “การเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐบาลในการใช้คนและทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของชาติ และหน้าที่ของรัฐบาลย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามขั้นตอนของการพัฒนา”<sup>14</sup>

ลิขิต ชีรเวคิน อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้เขียนแนวความคิดเรื่องทฤษฎีพัฒนาการเมืองในเอกสารเรื่อง “ทฤษฎีพัฒนาการเมืองการสำรวจข้อดีข้อเสียและการเสนอแนวทฤษฎีใหม่” ได้ให้ความหมายของพัฒนาการเมือง หมายถึง กระบวนการเพิ่มความสามารถของระบบการเมืองโดยอาศัยผู้นำทางการเมือง อุดมการณ์ การพัฒนาสถาบันทางการเมือง เพื่อให้เกิดการสนับสนุนเพื่อตอบสนองต่อการเรียกร้องของสังคม<sup>15</sup>

ซึ่ง ลิขิต ชีรเวคิน ได้ขยายความไว้ว่า การพัฒนาการเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความสามารถของระบบการตอบสนองความต้องการของสังคม โดยมีส่วนประกอบอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นสำหรับการพัฒนาเมืองอยู่ 5 ประการ คือ<sup>16</sup>

1. ความเป็นผู้นำทางการเมือง (political leadership)
2. สถาบันทางการเมือง (political institution)
3. อุดมการณ์ทางการเมือง (political ideology)
4. การสนับสนุนจากมวลชน (popular support)
5. การระดมทรัพยากร (mobilization of resources)

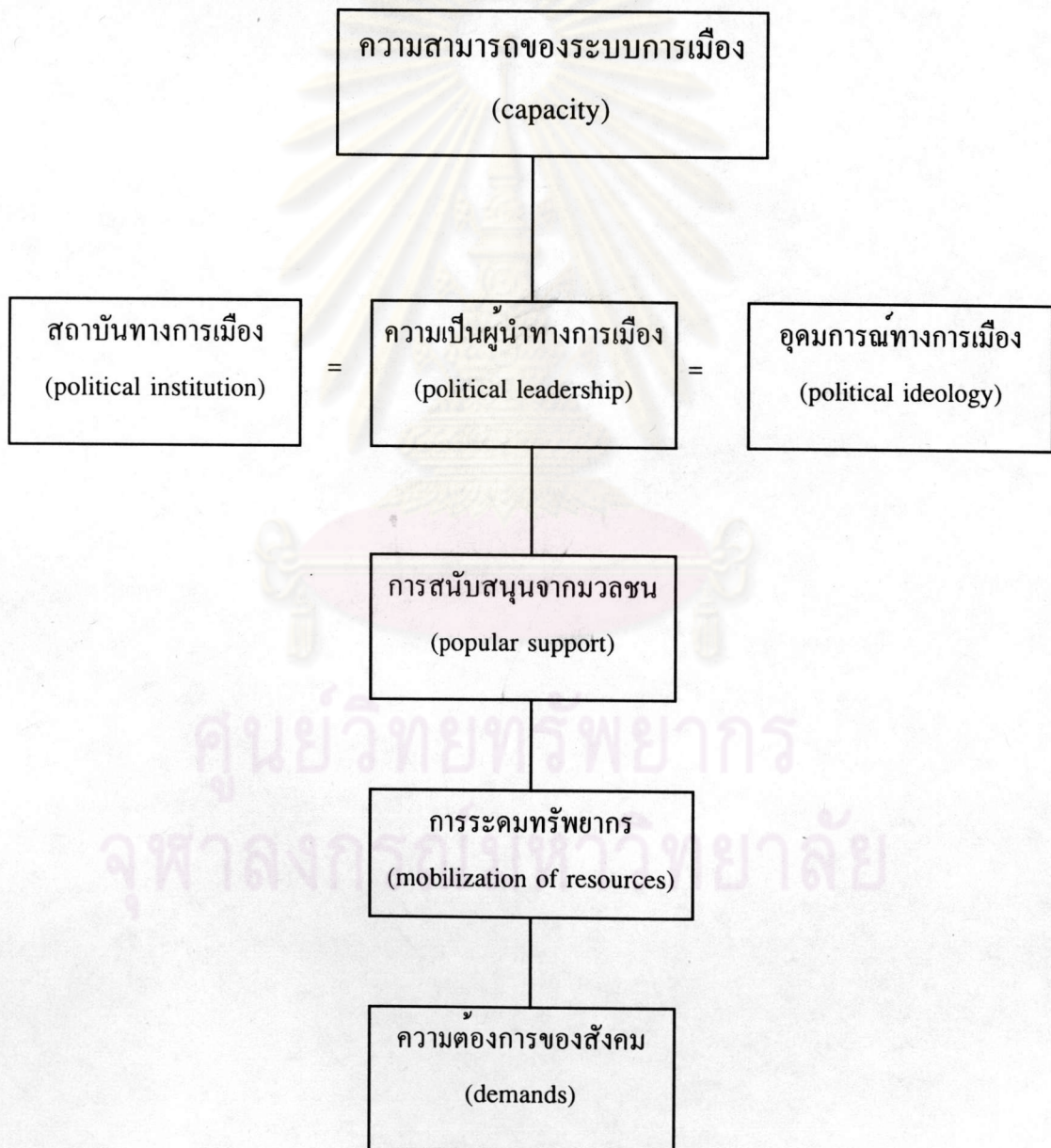
<sup>14</sup> A. F. K. Organski, *The Stages & Political Development* (New York : Alfred. A. Knopf, 1965), p.7. อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน.

<sup>15</sup> ลิขิต ชีรเวคิน, *ทฤษฎีพัฒนาการเมือง* (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 34.

<sup>16</sup> ลิขิต ชีรเวคิน, *ทฤษฎีพัฒนาการเมือง : การสำรวจข้อดีข้อเสีย และการเสนอแนวทฤษฎีใหม่* (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 35.

ซึ่งทั้งห้าสิ่งดังกล่าว เป็นฐานสำหรับการเพิ่มความสามารถของระบบการเมือง (capacity) เพื่อจะนำไปสู่การสนองความต้องการของสังคม (demands) การที่จะสามารถสนองความต้องการของสังคมนั้น จะต้องสามารถสร้างความเชื่อมโยงระหว่างระบบการเมืองและมวลชนด้วยการสร้างความสนับสนุน (support) ของมวลชนต่อระบบ การสร้างความสนับสนุนก็เพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการระดมทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรธรรมชาติ และทั้งสองประการดังกล่าวก็เพื่อไปสู่ขั้นปลาย คือ การตอบสนองต่อความต้องการของสังคม (demands of societal demands) ดังนั้นสภาพสมบูรณ์แบบก็จะมีรูปร่างดังนี้คือ

ภาพที่ 1 ส่วนประกอบพัฒนาการทางการเมือง



นอกจากนี้ ทินพันธุ์ นาคะตะ อาจารย์คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้เขียนบทวิเคราะห์และสำรวจเอกสารทางวิชาการ เรื่องการพัฒนาทางการเมือง โดยเห็นว่าการพัฒนาการเมืองยังหมายรวมถึงปัจจัยต่าง ๆ อีกหลายด้าน ซึ่งได้แก่<sup>17</sup>

ประการแรก การบูรณาการภายในชาติ หรือการสร้างชาติ เป็นเรื่องของการสร้างความสามารถที่จะดำรงไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง การมีความสามารถในการระดมทรัพยากรมาใช้เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม รวมทั้งการมีความสามารถที่จะปฏิบัติตามข้อผูกพันระหว่างประเทศ เป็นเรื่องของการปลูกฝังความรักชาติ หน้าที่พลเมือง และสร้างสถาบันต่าง ๆ ของรัฐเพื่อแปลงสิ่งเหล่านี้ให้เป็นนโยบายและโครงการต่าง ๆ

ประการที่สอง การพัฒนาการเมืองเป็นเรื่องของการสร้างความสามารถของระบบการเมืองในด้านการจัดระเบียบ การระดมทรัพยากร การกระจายคุณค่าต่าง ๆ และการตอบสนองต่อความต้องการของสังคม ความสามารถเหล่านี้จะมีผลต่อปริมาณ ขอบเขต ประสิทธิภาพและควมมีเหตุผลในการปฏิบัติงานของรัฐบาล

ประการที่สาม การพัฒนาการเมืองเป็นเรื่องของความเจริญของสถาบันทางการเมือง ซึ่งได้แก่ การพัฒนาองค์กรและระเบียบปฏิบัติทางการเมืองที่สำคัญ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถในการปรับตัวเอง ความสลับซับซ้อน ความเป็นอิสระ และความเป็นปึกแผ่นของสถาบันเหล่านั้น

ประการสุดท้าย การพัฒนาดังกล่าว หมายรวมถึง ความเคลื่อนไหวทางสังคมและการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งได้แก่ กระบวนการที่ความผูกพันต่าง ๆ ทางสังคม เศรษฐกิจและทางจิตใจแบบเดิมได้สลายไป ประชาชนหันไปดำรงชีวิตแบบใหม่ สิ่งเหล่านี้ขึ้นอยู่กับการรับอิทธิพลจากสื่อมวลชน การเปลี่ยนที่อยู่ การขยายตัวของเมือง การเปลี่ยนจากอาชีพกสิกรรม การขยายตัวของการศึกษา การเพิ่มรายได้ด้วยเฉลี่ย รวมทั้งการมีส่วนร่วมของปวงชนในกิจกรรมทางการเมือง เช่น การออกเสียงลงคะแนน

<sup>17</sup> ทินพันธุ์ นาคะตะ, “การพัฒนาการเมือง : บทวิเคราะห์และสำรวจเอกสารทางวิชาการ” ใน การพัฒนาการเมืองไทย, ลิขิต ธีรเวคิน, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : แพร่พิทยา อินเทอร์เน็ต, 2529), หน้า 25 - 27.



## 2.2 ความสำคัญของพัฒนาการทางการเมือง

ประการแรก พัฒนาการทางการเมืองทำให้เป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของแต่ละประเทศเด่นชัดขึ้น พัฒนาการทางการเมืองช่วยชี้ให้เห็นว่าอะไรเป็นเป้าหมาย หรือจุดมุ่งหมายที่น่าพึงปรารถนาและอะไรที่ไม่ใช่ ทั้งนี้ เพราะพัฒนาการทางการเมือง มักพูดถึงเรื่องระบบการเมืองสมัยใหม่ ความสามารถของระบบการเมือง ความมีเสถียรภาพทางการเมือง ความเท่าเทียมและการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องที่ทุกระบบการเมืองควรถือเป็นจุดมุ่งหมายในการเปลี่ยนแปลง แม้ว่าบางทีผู้นำทางการเมืองไม่ได้ตระหนักว่าเป็นจุดมุ่งหมายที่เหมาะสมสิ่งเหล่านี้ บางทีก็เกิดขึ้นเองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น การมีส่วนร่วมทางการเมือง แม้ว่าผู้นำจะไม่อยากให้มีแต่ก็ไม่สามารถหยุดยั้งได้ จึงได้กลายเป็นลักษณะที่ขาดไม่ได้ของระบบการเมืองสมัยใหม่ ปัจจุบันประเทศที่กำลังพัฒนามักประสบกับปัญหาทางการเมืองหลายประการเช่นความไม่รับผิดชอบของผู้นำทางการเมืองความระส่ำระสายทางการเมืองสถาบันทางการเมืองขาดประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ พัฒนาการทางการเมืองจะช่วยให้ผู้นำตระหนักกว่าปัญหาเหล่านี้เป็นเรื่องของความล่าช้าทางการเมืองซึ่งต้องรีบแก้ไขและจุดมุ่งหมายที่ควรคำนึงถึงในการแก้ไขปัญหาเหล่านี้คือ ระบบการเมืองที่พัฒนาแล้ว

ประการที่สอง พัฒนาการทางการเมืองมีความสำคัญอย่างมากต่อแนวทางและวิธีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของแต่ละประเทศ การศึกษาพัฒนาการทางการเมืองได้ให้ข้อคิดแก่ผู้นำของประเทศกำลังพัฒนาถึงแนวทางต่าง ๆ ที่จะพัฒนาประเทศว่าสามารถทำได้หลายแนวทาง เช่น แนวทางของประชาธิปไตย นายทุนแบบอังกฤษและสหรัฐอเมริกา พัฒนาแบบเยอรมันที่นำโดยชนชั้นสูงหรือการปฏิวัติคอมมิวนิสต์แบบสหภาพโซเวียตและจีน เป็นต้น หรืออาจมีแนวทางอื่น ๆ อีก สามารถเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของแนวทางต่าง ๆ และความเหมาะสมกับสภาพของประเทศของตนมากน้อยเพียงใด

ประการที่สาม พัฒนาการทางการเมืองมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทางด้านสังคมและเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ต่างฝ่ายต่างเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน อันที่จริงเป็นการยากลำบากที่จะบอกว่า อะไรเป็นเงื่อนไขของอะไร พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องที่ต้องมาก่อนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม หรือต้องมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจก่อนจึงมีพัฒนาการทางการเมืองได้ แต่ที่เห็นได้ชัดเจน คือ พัฒนาการทางการเมืองกับพัฒนาการทางเศรษฐกิจส่งเสริมซึ่งกันและกัน ถ้าระบบการเมืองใดมีความอ่อนแอ ระส่ำระสาย ไม่มั่นคง การพัฒนาเศรษฐกิจก็ทำได้ลำบาก ในขณะเดียวกันประเทศที่มีความล่าช้าทางเศรษฐกิจ มักประสบกับปัญหาทางการเมืองอยู่ไม่น้อย ดังนั้น พัฒนาการทางการเมือง

มีส่วนช่วยส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ และความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจจะช่วยให้ระบบการเมืองพัฒนาได้เร็วขึ้น

เท่าที่กล่าวมาเราจะเห็นได้ว่า พัฒนาการทางการเมืองมีความหมายและแนวความคิดที่แตกต่างระหว่างกันเองอยู่หลายประการพอสมควร แต่ก็มีประเด็นที่เห็นพ้องร่วมกันอยู่เหมือนกัน ซึ่งได้แก่ ความสามารถของระบบการเมืองในการตอบสนองข้อเรียกร้องต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปโดยไม่มี ความรุนแรง หรือการแตกสลายของระบบ Lucian W. Pye ได้เน้นถึงความเท่าเทียมกัน การมีส่วนร่วมของประชาชน ความสามารถของระบบการเมืองและการแบ่งโครงสร้างทางการเมือง Almond และ Powell ได้เน้นถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองวัฒนธรรมทางการเมืองและความเป็นอิสระของระบบย่อย Samuel P. Huntington ได้เน้นถึงการสร้างความเป็นสถาบันให้กับระบบ ดังนั้นแนวความคิดของพัฒนาการทางการเมืองที่จะได้นำมาใช้เป็นกรอบของการศึกษาจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ก็จะเป็นเรื่องของ

-ความเป็นสถาบันทางการเมืองไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของสถาบันพรรคการเมืองของไทย

-ความสามารถของระบบการเมืองไทย ในการตอบสนองข้อเรียกร้องและเผชิญกับปัญหาและการท้าทายอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

-การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

### 3. แนวความคิดว่าด้วยความเป็นสถาบัน

#### 3.1 ความหมายและความสำคัญของสถาบันทางการเมือง

ก่อนที่จะได้ทำความเข้าใจว่า สถาบันทางการเมืองมีความหมายและลักษณะเช่นไรก็ควรเข้าใจถึงความหมายและลักษณะของคำว่า “สถาบัน” ก่อนว่า โดยทั่วไปแล้วเมื่อพูดถึงคำนี้ มีความเข้าใจกันเช่นไร

นักวิชาการได้ให้ความหมายของสถาบันไว้ ดังนี้

1.1 สถาบัน หมายถึง องค์การที่สร้าง รักษา และป้องกันไว้ซึ่งแบบแผนของการประพฤติ ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ดังกล่าว<sup>18</sup> เช่น รัฐบาลได้สร้างระเบียบแบบแผนกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดว่า ประชาชนจะต้องปฏิบัติตนเช่นไร ขณะเดียวกันก็คอยดูแลว่ามีผู้ใดบ้างที่ไม่ปฏิบัติตามการดูแลดังกล่าว ก็เพื่อให้ระเบียบแบบแผนกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ได้รับการรักษา ขณะเดียวกันก็เป็นการป้องกันแบบแผนดังกล่าวไว้ด้วย

1.2 สถาบัน หมายถึง แบบแผนของพฤติกรรมที่มีอยู่ มีความสลับซับซ้อน ทำหน้าที่ประสานจัดระบบควบคุมและสนองตามขั้นพื้นฐานให้แก่สังคม<sup>19</sup> เช่น สถาบันแต่งงาน มีแบบแผนที่จะกำหนดพฤติกรรมของบุคคลที่จะมาใช้ชีวิตร่วมกันว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร ขณะเดียวกันในระเบียบแบบแผนดังกล่าว จะมีการระบุทำนองเป็นการควบคุมพฤติกรรมของคู่สมรสด้วยว่า ถ้าไม่ประพฤติตนให้เป็นไปตามระเบียบดังกล่าวจะได้รับการลงโทษเช่นไร ซึ่งการจัดระบบควบคุมดังกล่าวมีส่วนช่วยทำให้เกิดความเรียบร้อยในสังคม นับได้ว่าเป็นการสนองตอบต่อสังคมในแง่ทำให้สังคมไม่วุ่นวาย

จากความหมายของสถาบันดังกล่าวพอจะแบ่งลักษณะของสถาบันได้ออกเป็น 3 ลักษณะ ดังนี้คือ

สถาบันในลักษณะที่หนึ่ง เป็นลักษณะที่มองเห็นกันได้คือ สถาบันที่มีลักษณะเป็นหน่วยงานและสถานที่ เช่น กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ สถาบันในลักษณะนี้ไม่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างของสังคมเท่าไร นอกจากว่าอาจจะเป็นสถานที่ หรือหน่วยงานส่งเสริมโครงสร้างของสังคมหรือเป็นส่วนหนึ่งของระบบอื่นของสังคม เช่น มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เป็นส่วนหนึ่งของระบบการศึกษาของสังคม

สถาบันในลักษณะที่สองเป็นการมองหรือพิจารณาสถาบันในลักษณะที่เป็นนามธรรมเป็นสัญลักษณ์แทนสิ่งซึ่งมีความสำคัญในสังคม ตัวอย่างสถาบันที่มีลักษณะดังกล่าว เช่น สถาบันชาติ สถาบันศาสนา สถาบันพระมหากษัตริย์ เป็นต้น

<sup>18</sup> Milton J. Esman, *The Institution Building Concept : An Interium Appraisal* (Pittsburg : University of Pittsburg Press, 1968), p. 1.

<sup>19</sup> Henry P. Fairchild, *Dictionary of Sociology and Related Science* (New Jersey : Littlefield, Adam Co., 1970), p. 157.

สถาบันในลักษณะที่สาม คือ สถาบันที่เป็นระบบของสังคม มีลักษณะเป็นนามธรรมและเป็นการแบ่งแยกส่วนต่าง ๆ ของสังคมออกจากกัน การแบ่งนี้เป็นการแบ่งเพื่อความสะดวกในการพิจารณาส่วนประกอบของสังคม ถึงแม้ว่าในบางครั้งเราอาจจะไม่สามารถแบ่งส่วนประกอบเหล่านี้ นอกจากกันอย่างแน่นอนตายตัว แต่อย่างน้อยการแบ่งนี้จะมีประโยชน์ในการช่วยพิจารณาสังคมได้ที่ละส่วนตัวอย่างของสถาบันในลักษณะที่สาม ได้แก่ ครอบครัว สถาบันเศรษฐกิจ เป็นต้น<sup>20</sup>

ที่กล่าวข้างต้น คือ ความหมายและลักษณะของสถาบันโดยทั่วไป ส่วนความหมายและลักษณะของสถาบันทางการเมือง ซึ่งเป็นสถาบันที่สำคัญสถาบันหนึ่งของสังคม นักรัฐศาสตร์หลายท่านได้ให้ความหมายของสถาบันทางการเมืองไว้ต่าง ๆ กัน คือ

กระมล ทองธรรมชาติ ได้ให้ความหมายของคำว่า สถาบันการเมือง หมายถึงความเชื่อมั่น ยึดถือและให้ความสำคัญเกี่ยวกับหลักการ องค์กร วิธีการในการปกครอง จนกระทั่งมีการนำไปใช้ ซึ่งเป็นผลให้เกิดรูปแบบแห่งพฤติกรรมหรือการจัดให้มีองค์กรหรือวิธีการดำเนินการตามความเชื่อมั่นหรือความยึดถือนั้น สำหรับในระบอบประชาธิปไตย สถาบันการเมืองที่สำคัญมีหลายแบบทั้งนี้โดยมุ่งให้ความสำคัญแก่ประชาชนเป็นเบื้องต้น<sup>21</sup>

พร้อมกันนั้นท่านยังได้ขยายความให้เห็นอีกว่าสถาบันทางการเมืองของไทยมี อาทิ  
เช่น

1. สถาบันบุคคล อันได้แก่การยอมรับในความสำคัญของการเป็นมนุษย์ที่สามารถจะแสดงความคิดเห็นได้โดยอิสระ ความเป็นตัวของตัวเอง ความสามารถในการใช้สิทธิและการได้รับหลักประกันในเสรีภาพต่าง ๆ

<sup>20</sup> อมรา พงศาพิชญ์, สังคมและวัฒนธรรมในมนุษย์กับสังคม (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 101-102.

<sup>21</sup> กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, การเมืองการปกครองไทย, หน้า 143.

2. สถาบันรัฐธรรมนูญ โดยที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศเป็นสถาบันที่ประกันสิทธิเสรีภาพของพลเมือง รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดรูปแบบการปกครองและบัญญัติการใช้อำนาจต่าง ๆ ขององค์การทางการเมืองของรัฐ เช่น สถาบันพระมหากษัตริย์หน้าที่พลเมือง แนวนโยบายแห่งรัฐ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล การปกครองท้องถิ่น ตุลาการ และรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

3. สถาบันผู้แทนราษฎร สถาบันนี้จัดว่าเป็นสถาบันที่มีความสำคัญมาก เพราะเป็นสถาบันตัวแทนของปวงชน เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดแทนประชาชน เป็นสถาบันที่มีอำนาจในการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้ในประเทศ ให้ความเห็นชอบต่อฝ่ายบริหารในการจัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารราชการแผ่นดินของชาติ ติดตามควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล และเป็นสัญลักษณ์แห่งการปกครองตนเองที่สำคัญที่สุด

4. สถาบันการเลือกตั้ง การเลือกตั้งตัวแทนเป็นวิธีการที่สำคัญอย่างหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เหตุว่าการเลือกตั้งเป็นการแสดงออกถึงอำนาจการปกครองตนเองของประชาชนโดยการเลือกกำหนดตัวแทนของประชาชนเข้าไปบริหารประเทศ ทั้งในด้านนิติบัญญัติและด้านบริหาร ความสำคัญของการเลือกตั้งอีกประการหนึ่ง คือ เป็นการควบคุมผู้แทนราษฎรของประชาชนโดยประชาชนอีกด้วย เหตุว่าถ้าผู้แทนราษฎรที่ประชาชนเลือกเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทนตนนั้นไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม สอนองเจตนารมณ์ของประชาชนแล้ว ประชาชนก็จะไม่เลือกบุคคลนั้นเป็นผู้แทนอีกในโอกาสต่อไป<sup>22</sup>

นอกจากนี้การเลือกตั้งนั้นยังเป็นเครื่องตัดสินความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารด้วย โดยเฉพาะในกรณีที่ฝ่ายบริหารเห็นว่า ฝ่ายนิติบัญญัติดำเนินการไปในทางที่ไม่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติ ก็ยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ ในกรณีเช่นนี้ประชาชนจะเป็นผู้ชี้ขาดว่าการตัดสินของฝ่ายบริหารถูกต้องหรือไม่ กล่าวคือ ถ้าฝ่ายบริหารตัดสินใจถูกประชาชนก็จะเลือกพรรคการเมืองที่ร่วมกันเป็นรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศอีก แต่ถ้าเห็นว่าการตัดสินใจของรัฐบาลที่ยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น ไม่ถูกต้องตามครรลองประชาธิปไตยเป็นการใช้อำนาจตามรัฐ-ธรรมนูญรังแก หรือเอาเปรียบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นตัวแทนของปวงชน ประชาชนก็จะไม่เลือกสมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลเข้ามาเป็นผู้แทนเพื่อรวมตัวกันขึ้นบริหารประเทศอีก

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 143.

5. สถาบันพรรคการเมืองสถาบันนี้มีความสำคัญต่อสถาบันการเลือกตั้งที่กล่าวมาแล้ว เพราะกระบวนการทางการเมืองที่ใช้ระบบพรรคการเมืองนั้น จะสามารถช่วยให้การแสวงหา การรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อดำเนินการต่อรองและต่อสู้ให้ได้มาซึ่งนโยบายของพรรค โดยผ่านทาง การเลือกตั้ง พรรคการเมืองจึงเป็นสถาบันทางการเมืองในขั้นสุดท้ายของปัจจัยนำเข้า (inputs) ในระบบการเมืองซึ่งสำคัญและจำเป็นต่อกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตย

6. ระบบราชการ เป็นสถาบันที่ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล ที่ผ่านการประสาน ประโยชน์จากรัฐสภามาแล้วในทุกกระบวนการเมือง เมื่อการรับรองนโยบายของรัฐบาลในรัฐสภาเสร็จสิ้นลง การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดผลคือความผาสุกของราษฎรจึงเป็นเรื่องที่สำคัญมาก เพราะผลของการปฏิบัติตามนโยบายของข้าราชการประจำจะไปถึงมือของราษฎร และไม่ว่าการปฏิบัติราชการจะ สำเร็จหรือล้มเหลว ผลงานอันนี้จะสะท้อนกลับเข้าไปในระบบการเมืองอีกครั้งหนึ่ง โดยผ่านกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง<sup>23</sup>

Roy C. Macridis ได้ให้ความหมายของคำว่าสถาบันการเมืองหมายถึง องค์การที่เป็นทางการของโครงสร้างทางการเมือง รวมทั้งโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการที่ทำหน้าที่พิจารณาและตัดสินใจในกิจกรรมทางการเมืองต่าง ๆ<sup>24</sup> การพิจารณาสถาบันทางการเมืองในแง่นี้เป็นการพิจารณาสถาบันในลักษณะที่มองเห็นจากพฤติกรรมแสดงออกได้ และมองสถาบันในลักษณะที่เป็นเครื่องมือของสังคม ที่มุ่งหมายผลักดันชุมชนทางการเมืองให้บรรลุถึงซึ่งจุดหมายความต้องการ

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 144.

<sup>24</sup> Roy C. Macridis, *The Study of Comparative Government* (New York : Doubleday & Company Inc., 1955), p. 24.

Dell G. Hitchner and Carol Levine ได้ให้ความหมายของคำว่าสถาบันทางการเมืองเป็นสิ่งที่รวบรวมสะสมแบบแผนพฤติกรรมทั้งมวลที่เกี่ยวกับการเมืองที่มนุษย์ได้วางกำหนดเป็นกฎเกณฑ์สำหรับการประพฤติปฏิบัติ<sup>25</sup> การพิจารณาสถาบันทางการเมืองในแง่นี้ เป็นการพิจารณาสถาบันในลักษณะนามธรรม คือ เป็นที่รวมของระเบียบแบบแผน กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองที่กำหนดระบุไว้ว่าผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องจะต้องประพฤติปฏิบัติตนเช่นไร และบางท่านว่าสถาบันทางการเมืองหมายถึงกิจกรรมที่ชีวิต สังคม และกลุ่มสังคมได้รับผลและความเป็นองค์การของตนเอง การพิจารณาสถาบันทางการเมืองในแง่นี้เป็นการพิจารณาที่เน้นว่าการที่สถาบันมีกิจกรรมหน้าที่ต่าง ๆ กิจกรรมเหล่านี้มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เช่นไร

จากทัศนะของนักรัฐศาสตร์ดังกล่าวเกี่ยวกับสถาบันทางการเมือง พอสรุปได้ว่า สถาบันทางการเมือง หมายถึง แบบแผนที่รวบรวมสะสมพฤติกรรมหรือการกระทำทางการเมือง ซึ่งแบบแผนดังกล่าวได้ถูกสร้างวางกฎเกณฑ์และคงไว้ซึ่งกิจกรรมขององค์การทางการเมืองในสังคม เมื่อความหมายของสถาบันทางการเมืองมีความหมายดังกล่าว ตัวอย่างของสถาบันทางการเมืองที่มีความหมายตามนี้จึงได้แก่รัฐธรรมนูญ สถาบันพระมหากษัตริย์ รัฐสภา รัฐบาล สถาบันตุลาการ ระบบราชการ พรรคการเมือง เป็นต้น จากความหมายของสถาบันทางการเมืองดังกล่าวจึงพอสรุปลักษณะของสถาบันทางการเมืองได้ดังนี้ คือ

1. จะต้องมีแบบแผนที่หมายถึงการจัดตั้ง และการยอมรับในพฤติกรรมทั้งหลาย รวมถึงกฎเกณฑ์บรรทัดฐาน และกระบวนการต่าง ๆ
2. จะต้องมีโครงสร้างและองค์การทางการเมืองที่กำหนดรูปแบบและวิธีการในการประพฤติปฏิบัติกิจกรรมทางการเมือง
3. จะต้องมีปฏิสัมพันธ์หรือการกระทำที่เกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมือง หรือการมีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคล กลุ่มสมาคม หรือสังคมใหญ่ทั้งสังคม

<sup>25</sup> Dell G. Hitchner and Carol Levine, *Comparative Government and Politics* (New York : Dodd, Mead and Company, Inc., 1967), p. 12.

### 3.2 หน้าที่ของสถาบันทางการเมือง

โดยทั่วไปแล้วสถาบันทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นระบบการเมืองการปกครองแบบใด มักจะมีหน้าที่ๆ สำคัญดังต่อไปนี้ คือ การรักษาความสงบภายในการสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นภายในสังคม การให้หลักประกันในการดำเนินการที่มุ่งประโยชน์สุขของส่วนรวม การแก้ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองโดยสันติวิธี เช่น การเจรจาประนีประนอมต่อกัน การป้องกันการรุกรานจากต่างชาติ และการให้หลักประกันในเสถียรภาพของระบบได้ ถ้าหากกรณีจะมีการเปลี่ยนแปลงระบบให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมใหม่ ๆ อันนี้หมายความว่า หากจะมีการนำระบบการเมืองหรือเศรษฐกิจใหม่มาใช้ ก็จะต้องคำนึงว่าการนำเข้ามาจะมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบเดิมหรือไม่

### 3.3 ความมั่นคงของสถาบันทางการเมือง

ปัญหาที่มักเกิดขึ้นกับกรณีของประเทศที่กำลังพัฒนาที่นำระบบการเมือง โดยเฉพาะแบบประชาธิปไตยมาใช้ก็คือ กลไกหรือสถาบันทางการเมืองได้แก่ รัฐธรรมนูญ รัฐสภา พรรคการเมืองที่จะทำให้ระบอบการปกครองแบบนี้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ปรากฏว่าไม่สามารถจะเป็นกลไกที่จะทำให้ระบอบการปกครองดังกล่าวดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ ได้มีการศึกษากันในเรื่องนี้ว่าสาเหตุที่ทำให้กลไกหรือสถาบันทางการเมืองดังกล่าวประสบปัญหาหมีสาเหตุมาจากอะไร จากการศึกษาพบว่า กลไกหรือสถาบันทางการเมืองของประเทศเหล่านั้นขาดความมั่นคงเอง เพราะถ้าหากสถาบันทางการเมืองของประเทศเหล่านั้นมีความมั่นคงจะต้องประกอบด้วยปัจจัยหลายประการ Samuel P. Huntington ได้ให้ความเห็นไว้ว่าสถาบันทางการเมืองเหล่านั้นจะต้องประกอบไปด้วยปัจจัยเหล่านี้คือ

1. ความสามารถในการปรับตัว (adaptability)
2. มีความสลับซับซ้อน (complexity)
3. มีความเป็นอิสระ (autonomy)
4. มีความเป็นปึกแผ่น (coherence)



พร้อมกันนั้น Samuel P. Huntington ได้อธิบายถึงองค์ประกอบทั้ง 4 ประการ หมายถึง  
เช่นไร<sup>26</sup>

1. การปรับตัว (adaptability) ก็คือสถาบันนั้นจะต้องมีความสามารถในการปรับตัว  
ได้มากหมายถึงการที่สถาบันนั้นสามารถทำหน้าที่ของการทำทาสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอด  
เวลาได้ กล่าวคือ แม้ว่าสภาพแวดล้อมจะเปลี่ยนแปลงไปสถาบันก็ยังสามารถตอบสนองหรือทำ  
หน้าที่ของตนอย่างต่อเนื่องต่อไปได้ วิธีวัดว่าสถาบันนั้นมีความสามารถปรับตัวได้มากหรือสามารถทำ  
หน้าที่ของการทำทาสภาพแวดล้อมได้ พิจารณาได้จาก

1.1 อายุของสถาบันหรือขององค์การนั้น (chronological age) ถ้าสถาบันนั้นมี  
อายุมาก แสดงว่าสถาบันหรือองค์การนั้นสามารถปรับตัวได้มาก เพราะการที่สถาบันใดจะมีอายุมากเท่า  
ใด หมายความว่า สถาบันตลอดจนระเบียบวิธีของสถาบันนั้น ๆ สามารถตอบสนองหรือแก้ปัญหาต่าง ๆ  
ที่เกิดขึ้นได้ เช่น กรณีของพรรคการเมือง ถ้าพรรคใดพรรคหนึ่งสามารถคงความเป็นพรรคไว้ได้นานคือ  
มีอายุของพรรคนาน ในแง่หนึ่งเป็นไปได้ว่าระเบียบ วิธีการของพรรคสามารถตอบสนองหรือแก้  
ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ ก็ไปมีผลที่ทำให้ประชาชนยังคงสนับสนุนการดำเนินการของพรรคต่อไป  
อย่างไรก็ตามนั้นไม่ได้หมายความว่า สถาบันหรือองค์การที่มีอายุมากจะมีคุณสมบัติดังกล่าวเสมอไป

1.2 พิจารณาจากอายุของกลุ่มผู้นำสถาบันหรือองค์การนั้น ๆ (generational age)  
สถาบันหรือองค์การนั้นยังคงมีกลุ่มผู้นำรุ่นแรก ตลอดจนระเบียบวิธีที่ใช้ภายในสถาบันยังคงใช้ได้โดย  
กลุ่มผู้นำรุ่นแรก ๆ นั้น แสดงว่าความสามารถในการปรับตัวของสถาบันนั้นมีน้อย เพราะการที่กลุ่มผู้นำ  
รุ่นแรก ๆ ยังคงมีอำนาจอยู่ได้นั้นหมายความว่ามีความปัญหาในการสืบทอดและเปลี่ยนตัวกลุ่มผู้นำรุ่นแรกที่  
อยู่มานานเป็นรุ่นหลัง ซึ่งยังไม่สามารถทำได้โดยเรียบร้อย แต่ถ้าเมื่อใดก็ตามการสืบทอดการเปลี่ยนตัว  
กลุ่มผู้นำที่อยู่มานานทำได้สำเร็จเรียบร้อย กล่าวได้ว่าสถาบันหรือองค์การนั้นมีความสามารถในการปรับ  
ตัวได้มาก

1.3 พิจารณาจากการทำหน้าที่ของสถาบันหรือขององค์การนั้น (organizations  
functions) ซึ่งทำหน้าที่ที่ว้าคือหน้าที่หลัก ๆ ซึ่งหมายถึงหน้าที่ที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เฉพาะกิจ  
หรือหน้าที่พิเศษอย่างใดอย่างหนึ่ง ถ้าเมื่อใดก็ตามหน้าที่ดังกล่าวนี้ไม่เป็นที่ต้องการอีกต่อไปแล้ว  
ตัวสถาบันหรือองค์การสามารถสร้างหน้าที่หลักอันใหม่หรือที่พิเศษอันใหม่ให้สอดคล้องกับสภาพ  
แวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงต่อไปได้แสดงว่าสถาบันหรือองค์การนั้นมีความสามารถในการปรับตัวมาก  
ตัวอย่างเช่น สมาคมวาย เอ็ม ซี เอ (Y.M.C.A or Young Men's Christian Association) ตั้งขึ้นมาครั้งแรก

<sup>26</sup> Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven and  
London : Yale University Press, 1968), pp. 12-24.

ประมาณกลางศตวรรษที่ 19 ในฐานะเป็นสถาบันหรือองค์การทางศาสนาคริสต์นิกายใหม่ หน้าที่ขององค์การนี้หน้าที่หนึ่งในขณะนั้นคือชักจูงคนหนุ่มที่อพยพไปอยู่ตามเมืองต่าง ๆ ในช่วงต้น ๆ ของการพัฒนาอุตสาหกรรมให้เปลี่ยนศาสนา เมื่อเวลาผ่านไปหน้าที่ดังกล่าวได้หมดลงได้มีการปรับหน้าที่ขององค์การนี้ยังคงเจริญรุ่งเรืองเฟื่องฟู อันนี้แสดงให้เห็นความสามารถในการปรับตัวของสถาบัน หรือองค์การนี้ หรืออีกตัวอย่างกรณีของสถาบันศาสนา คือวัดของประเทศไทยในอดีตจะต้องทำหน้าที่หลายอย่าง เช่น เป็นทั้งโรงเรียน ศาล โรงมโหรีสพ เป็นต้น ต่อมาเมื่อมีสถาบันอื่นเกิดขึ้นมา คือ โรงเรียน ศาล วัด ก็หันมาทำหน้าที่ที่มุ่งเน้นเฉพาะทางด้านเป็นผู้นำทางด้านจิตใจ ขณะเดียวกันได้หันมาร่วมมือกับสถาบันอื่นในการทำหน้าที่พัฒนาสังคม ผลก็คือทำให้สถาบันนี้ยังคงเจริญเฟื่องฟู อันนี้แสดงให้เห็นความสามารถในการปรับตัวของสถาบันได้ในอีกแง่หนึ่ง

2. มีความสลับซับซ้อน (complexity) ก็คือสถาบันนั้นจะต้องมีความสลับซับซ้อน ความสลับซับซ้อนในที่นี้หมายถึงการที่สถาบันหรือองค์การนั้นมีหน่วยย่อยขององค์การมากมาย มีการจำแนกโครงสร้างทำหน้าที่ตามความสามารถ ตามความชำนาญเฉพาะอย่าง ตามสายบังคับบัญชา และยังถ้าหน่วยย่อยขององค์การดังกล่าวมีมากขึ้นเท่าใด ความสามารถขององค์การที่จะทำให้สมาชิกมีความมั่นคงและดำรงรักษาไว้ซึ่งความจงรักภักดีต่อองค์การก็จะยิ่งมากขึ้นเท่านั้น ยกตัวอย่างกรณีของพรรคการเมือง กรณีที่ต้องการจะกล่าวว่าพรรคใดพรรคหนึ่งมีความสลับซับซ้อนพรรคดังกล่าวนั้นจะต้องมีหน่วยย่อยหรือสาขาของพรรคแผ่ขยายไปทั้งในระดับภูมิภาคท้องถิ่น นอกเหนือไปจากส่วนกลางเพราะจะเป็นรากฐานที่สำคัญที่จะทำให้พรรคมีความเข้มแข็ง มีความมั่นคงเกิดความผูกพันระหว่างพรรคกับสมาชิกของพรรค นอกจากนี้ภายในพรรคจะต้องมีการจัดสายบังคับบัญชา มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบภายในพรรคที่ชัดเจนว่า หัวหน้าพรรคมีหน้าที่เช่นไร เลขาธิการมีหน้าที่อะไรกรรมการกลางของพรรคมีหน้าที่ความรับผิดชอบแค่ไหน เป็นต้น นอกจากนั้นการที่สถาบันหรือองค์การใดองค์การหนึ่งที่มีหน่วยย่อยขององค์การมากมาย นั้นหมายถึงว่าองค์การดังกล่าวมีเป้าหมายมากมายตามไปด้วย ซึ่งเป้าหมายที่มากมายเหล่านั้นมองในแง่หนึ่ง จะช่วยให้องค์การยังคงสามารถปรับตัวในกรณีที่เกิดมีเป้าหมายอันใดอันหนึ่งในหลายอันเกิดล้มเหลวลง เมื่อเป็นเช่นนี้สถาบันหรือองค์การใดก็ตามที่มีคุณลักษณะดังกล่าว โอกาสที่จะตอบสนองปัญหาที่เกิดจากความต้องการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น จึงทำได้มากกว่าสถาบันหรือองค์การใดก็ตามที่มีคุณลักษณะนี้น้อยกว่าคือมีความสลับซับซ้อนน้อยกว่า ฉะนั้นในกรณีของญี่ปุ่น การที่สถาบันทางการเมืองแบบดั้งเดิม (traditional political institution) สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับโลกสมัยใหม่ได้ก็เพราะสถาบันทางการเมืองเหล่านั้นของญี่ปุ่นมีคุณลักษณะที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยไม่ได้ถูกรบงการหรือถูกทำลายไปในกระบวนการทำให้เป็นทันสมัยนั่นเอง ตรงกันข้ามกับระบบการเมืองที่มีสถาบัน หรือองค์การที่ไม่ได้มีคุณลักษณะดังที่กล่าวนี้เลย หรือมีก็น้อย กล่าวคือบางครั้งมีสถาบันเดียวคือขึ้นอยู่กับคน ๆ เดียว เมื่อเป็นเช่นนี้ความสลับซับซ้อนจึงไม่มีหรือมีน้อย ฉะนั้นโอกาสที่จะมีความมั่นคงจึงแทบจะไม่มีหรือมีน้อยที่สุด ดังที่อริสโตเติลได้ชี้ให้เห็นกรณีของระบบการเมืองแบบ

พระราชย์ที่เกือบจะทั้งหมดมีอายุสั้นมากเพราะคนเดียวทำหน้าที่ทุกอย่าง นักปรัชญาการเมืองรุ่นคลาสสิกที่สนใจในเรื่องเหล่านี้ เคยสรุปในลักษณะหรือในทำนองที่คล้ายคลึงกันว่า สถาบัน หรือรูปแบบของรัฐบาลที่ไม่มีลักษณะสลับซับซ้อน คือ มีลักษณะเรียบง่าย มักได้รับการคาดหวังจะเสื่อมทรามหรือเสื่อมสลายได้มากที่สุด ขณะที่สถาบันองค์การหรือรัฐ ที่มีลักษณะผสมผสานที่มีความสลับซับซ้อนจะมีความมั่นคงมากกว่า เมื่อเป็นเช่นนี้ทั้งเพลโต และอริสโตเติล ซึ่งเป็นนักปรัชญาการเมืองรุ่นคลาสสิกจึงเสนอว่ารัฐที่มีความมั่นคงมีอายุยืนยาวที่สามารถตอบสนองปัญหาที่เกิดจากความต้องการต่าง ๆ ได้ดีก็คือ รัฐแบบมีขมิ้ววิธือธิปไตย (polity) ที่ได้ผสมผสานสถาบันทางการเมืองของระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยและคณาธิปไตยมาไว้ในที่เดียวกัน คือในแง่ของจำนวนของผู้มีอำนาจเป็นแบบผสม มีผู้มีอำนาจจำนวนไม่มากนัก ในแง่หลักการประกอบด้วย 2 ลักษณะ คือ เป็นระบบการปกครองแบบผสม และยึดหลักสายกลางหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การที่รัฐที่มีระบบการเมืองแบบมีขมิ้ววิธือธิปไตยมีความมั่นคงกว่ารัฐที่มีระบบการเมืองในรูปแบบอื่น ก็เพราะรัฐที่มีระบบการเมืองดังกล่าว สถาบันหรือองค์การที่มีความสลับซับซ้อนมากพอที่จะสามารถตอบสนอง หรือแก้ไขปัญหาที่เกิดจากความต้องการต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวางมากกว่านั่นเอง

3. มีความเป็นอิสระ (autonomy) ก็คือ การที่องค์การหรือสถาบันนั้นไม่ได้ตกอยู่ใต้อิทธิพลของกลุ่มทางสังคมอื่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งความเป็นอิสระก็คือ การที่สถาบันหรือองค์การตลอดจนระเบียบวิธีการทางการเมืองของสถาบันหรือขององค์การนั้นยังคงความเป็นสถาบัน หรือองค์การของตนเองได้ คือความสามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเองมีอำนาจของตนเอง เป็นต้น โดยที่กลุ่มพลังทางสังคม ตลอดจนระเบียบวิธีการทางสังคมอื่นไม่สามารถเข้ามามีอิทธิพลหรือครอบงำ โดยสิ้นเชิงได้ ยกตัวอย่างเช่น กรณีของพรรคการเมือง ถ้ามีความเป็นอิสระ หมายความว่าพรรคการเมืองพรรคนั้นจะไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือกลุ่มอื่น ๆ นั่นคือถ้าพรรคจะดำเนินการในเรื่องหนึ่ง พรรคยังสามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเองได้ แต่ถ้าเมื่อใดก็ตามพรรคไม่สามารถจะตัดสินใจได้ด้วยตนเอง กล่าวคือ ต้องฟังกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพลที่สนับสนุนพรรคตลอดเวลานั้น แสดงให้เห็นว่าความเป็นอิสระของพรรคไม่มีเกี่ยวกับเรื่องนี้จะเห็นได้ชัดกรณีของประเทศที่มีระดับของการพัฒนาต่างกัน กล่าวคือกรณีของประเทศที่พัฒนาแล้วการเข้ามาครอบงำหรือการมีอิทธิพลของกลุ่มพลังทางสังคม ไม่ว่าจะเป็กลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มอื่น ๆ ตลอดจนระเบียบวิธีการทางสังคมทำได้ยาก เพราะระบบการเมืองที่มีคุณลักษณะดังกล่าว เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของระบบมีมาก แต่กรณีของประเทศที่กำลังพัฒนาการเข้ามาครอบงำทำได้ง่าย เพราะความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันดังกล่าวมีน้อย เมื่อเป็นเช่นนี้ในกรณีของประเทศที่กำลังพัฒนา องค์การหรือสถาบัน เช่น พรรคการเมืองดังกล่าวมาแล้ว มักจะตกอยู่ใต้อิทธิพลหรือการครอบงำของกลุ่มต่าง ๆ เหล่านั้น และระบบอื่น ๆ เช่น ระบบครอบครัว ระบบความเป็นเครือญาติ เป็นต้น ฉะนั้นโอกาสที่จะมีความเป็นอิสระ คือ ความสามารถที่จะทำการตัดสินใจด้วยตนเอง มีอำนาจที่เป็นของตัวเองจึงทำได้ยาก

ฉะนั้น โอกาสที่จะถูกครอบงำหรือตกอยู่ภายใต้อิทธิพลจากภายนอกสังคมจึงเกิดขึ้นได้ง่ายตามไปด้วย อิทธิพลหรือการครอบงำที่มาจากภายนอกสังคมมักจะได้แก่ ตัวแทนกลุ่มแนวความคิดต่าง ๆ จากระบบการเมืองอื่น เป็นต้น

4. ความเป็นปึกแผ่นหรือเป็นกลุ่มก้อน (coherence) ก็คือ สถาบันนั้นจะต้องมีความเป็นปึกแผ่นหรือมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันไม่มีความแตกแยก ความเป็นปึกแผ่นในที่นี้ในกรณีของพรรคการเมือง หมายความว่าถ้ามติของพรรคเห็นว่าน่าจะสนับสนุนรัฐบาลที่กำลังบริหารประเทศต่อไป สมาชิกพรรคจะต้องเห็นด้วยต่อมติดังกล่าวนั้น กรณีดังกล่าวนี้ถือว่าพรรคการเมืองพรรคนั้นมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหรือมีความเป็นปึกแผ่นนั่นเอง แต่ถ้าสมาชิกของพรรคต่างคนต่างมีความเห็นต่างกันไปไม่สนใจวามติของพรรคจะเป็นเช่นไร กรณีดังกล่าวนี้ถือว่า พรรคไม่ได้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการมีความเห็นสอดคล้องต่อกัน ดังนี้คือ

โดยทั่วไปสถาบัน หรือองค์การที่ได้ชื่อว่ามีประสิทธิภาพนั้นอย่างน้อยที่สุดจะต้องมีความคิดเห็นที่สอดคล้องต่อกันพอสมควร โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ เพราะว่าเวลามีปัญหาหรือมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้นจะได้หาทางแก้ไขปัญหาหรือข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้

ที่กล่าวมาข้างต้นโดยสังเขปต้องการจะชี้ให้เห็นถึงสถาบันทางการเมืองที่ได้รับการพัฒนาหรือมีความมั่นคงมีลักษณะอย่างไร ทั้งนี้อย่างน้อยเพื่อให้เข้าใจว่าในหลายประเทศที่นำระบบการเมือง เช่น ประชาธิปไตยมาใช้แล้วล้มลุกคลุกคลานตลอด สาเหตุเป็นเพราะกลไกที่สำคัญได้แก่สถาบันทางการเมืองไม่ได้รับการพัฒนาให้หรือไม่ และถ้าจะพัฒนาจะทำได้อย่างไร

ศูนย์วิทยพัทยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

#### 4. ทฤษฎีวิเคราะห์ระบบ

ทฤษฎีวิเคราะห์ระบบได้พัฒนาโดยนักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันชื่อ David Easton จนได้รับเกียรติยกย่องว่าเป็นบิดาแห่งทฤษฎีวิเคราะห์ระบบ<sup>27</sup> ทฤษฎีวิเคราะห์ระบบข้อสมมติฐานเบื้องต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการมองสังคมว่า มีความสามารถในการปรับตัวเองให้เข้ากับสภาวะแวดล้อมสามารถควบคุมบังคับวิถีชีวิตของตนเองได้ (self - regulating system)<sup>28</sup> นอกจากนี้ Easton ยังมองว่าระบบการเมืองก็มีลักษณะเช่นเดียวกับระบบอื่น ๆ ของสังคม คือ จะมีกลไกพิเศษในตัวของระบบเองที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายในหรือเป้าหมายขั้นพื้นฐานของระบบได้ด้วยตัวเอง หรือกล่าวได้อีกนัยหนึ่งได้ว่าระบบการเมืองเป็น self - regulating และ goal - directing system<sup>29</sup>

การวิเคราะห์การเมืองตามทฤษฎีวิเคราะห์ระบบนี้ จะต้องสามารถแยกระบบการเมืองออกจากระบบอื่น ๆ ของสังคม การแยกนี้กระทำได้ด้วยการอ้างถึงคำนิยามที่กล่าวว่าระบบทุก ๆ ระบบมิว่าจะเป็นระบบการเมือง หรือระบบเศรษฐกิจหรือสังคมต่าง ๆ ก็เป็นระบบแห่งพฤติกรรมด้วยกันทั้งสิ้น พฤติกรรมทางการเมืองเป็นเพียงส่วนหนึ่งของระบบพฤติกรรมทั้งหมดของมนุษย์ และพฤติกรรมทางการเมือง หมายถึง พฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรสิ่งมีค่าของสังคมโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ และมีผลผูกมัดสมาชิกทั้งหมด หรือเกือบทั้งหมดจะต้องปฏิบัติตามการจัดสรรของผู้มีอำนาจหน้าที่นั้นอย่างไม่บิดพลิ้วหรืออย่างน้อยก็ปฏิบัติตามเกือบจะตลอดเวลา ดังนั้นความเป็นการเมืองของระบบใดระบบหนึ่งจะต้องมีตัวแปรสำคัญยิ่งต่อชีวิตทางการเมือง 2 ตัว ร่วมอยู่ด้วยเสมอ คือ (1) การจัดสรรสิ่งมีค่าให้แก่สังคมโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ (authoritative-allocation of value for society) และ (2) การที่สมาชิกยอมปฏิบัติตามอย่างสม่ำเสมอ (binding decisions) หากระบบใดไม่มีตัวแปรทั้งสองนี้อยู่ ระบบนั้นก็มิใช่ระบบการเมือง และระบบการเมืองจะอยู่ไม่ได้โดยปราศจากตัวแปรทั้งสองนี้<sup>30</sup>

<sup>27</sup> จุล เลาส์คคี่ดาร์, ระบบการเมือง : ตัวแบบและการวิเคราะห์ (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2526), หน้า 71.

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 72.

<sup>29</sup> David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, Phoenix ed., (Ill. : The University of Chicago Press, 1979), p. 19. อ้างถึง ในเรื่องเดียวกัน, หน้า 73.

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 74-75.

การวิเคราะห์เพื่อศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลง หรือการดำรงอยู่ของระบบการเมืองตาม แนวความคิดของทฤษฎีวิเคราะห์ระบบเป็นการวิเคราะห์ตามวงจรสิ่งเร้า - ระบบ - ตอบสนอง - ผลที่เกิดขึ้นซึ่งจะประกอบด้วยตัวแปร ดังนี้

1. ปัจจัยเข้า (inputs) ซึ่งเป็นตัวที่จะเชื่อมโยงระหว่างสิ่งแวดล้อมทั้งมวลเข้ากับระบบการเมืองที่วิเคราะห์อยู่ โดยแบ่งออกเป็นสองลักษณะ คือ ปัจจัยเข้าประเภทการเรียกร้อง (input of demands) และปัจจัยเข้าประเภทการสนับสนุน (input of supports)

2. ปัจจัยออก (outputs) ซึ่งจะเป็นตัวเชื่อมโยงถ่ายทอดการตอบสนองของระบบไปยังสิ่งแวดล้อมแบ่งออกได้เป็นสองประเภทใหญ่ ๆ คือ ปัจจัยออกประเภทการตัดสินใจ (decisions) และปัจจัยออกประเภทนโยบาย (policies)

3. กระบวนการผันแปร (conversion processes) หมายถึง กระบวนการการทำงานของระบบการเมืองในการตอบสนองสิ่งแวดล้อม โดยวิธีการนำเขาปัจจัยเข้ามาผันแปรให้เป็นปัจจัยออก

4. การย้อนกลับ(feedback) เป็นการสื่อสารเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยออกกับปัจจัยเข้าและรวมถึงกระบวนการสื่อสารทั้งหมดที่มีอยู่ทั้งภายในและภายนอกระบบการเมือง<sup>31</sup>

### ปัจจัยนำเข้า

ปัจจัยนำเข้า สามารถแยกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ความต้องการ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หรือข้อมูลซึ่งระบบการเมืองต้องจัดการแปรสภาพเป็น ปัจจัยออก และ การสนับสนุน หรือพลังงานที่ระบบการเมืองต้องใช้ในการแปรสภาพดังกล่าว จุดดั่งระบบโรงงานอุตสาหกรรมเหล็กที่ต้องมีแร่เหล็กเป็นวัตถุดิบ และถ่านหินหรือก๊าซเป็นพลังงานในการหลอมแร่เหล็กเป็นแผ่นเหล็ก เหล็กเส้น ฯลฯ ที่เป็นสินค้าสำเร็จรูป

1. ความต้องการ คือ ความต้องการหรือข้อเรียกร้องที่ระบบการเมืองต้องตอบสนอง ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากสภาพแวดล้อมของระบบคือ ภายนอกระบบ เช่น จากสังคมหรือสังคมโลกหรือจากภายในระบบเอง เช่น จากชนชั้นนำทางการเมืองเอง โดยที่สิ่งซึ่งเป็นที่ต้องการมีอยู่อย่างจำกัด ไม่มีทางที่ข้อเรียกร้องทุกอย่างจะได้รับการตอบสนองได้เสมอกัน จึงต้องมีกระบวนการที่ทำการจัดสรรสิ่งที่เป็นที่ต้องการแทนสังคม กระบวนการนี้ก็คือระบบทางการเมือง ซึ่งเท่ากับทำหน้าที่ควบคุมมิให้ความขัดแย้งอันอาจเกิดจากการแก่งแย่งสิ่งที่มีคุณค่าหรือผลประโยชน์ในสังคมมิให้มีความรุนแรง จนเกิดผลกระทบ ต่อความคงอยู่ของสังคม และเพื่อให้การทำหน้าที่นี้เป็นผล จำต้องมีอำนาจซึ่งคนในสังคมโดยทั่วไปยอมรับเป็นเครื่องเอื้ออำนาจ

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 76.

แม้ ความต้องการ อาจเกิดขึ้นจากหลายแหล่งด้วยกัน แต่เพื่อไม่ให้การพิจารณาต้อง สลับซับซ้อนจนเกินเหตุอาจคิดในขั้นนี้ว่า ความต้องการ เกิดจากประชาชนหรือสมาชิกของสังคม ประกอบด้วยความต้องการหลายประเภท เช่น

1.1 ความต้องการสินค้าและบริการ เช่น สนามเด็กเล่น โอกาสทางการศึกษา

1.2 ความต้องการกฎเกณฑ์ควบคุมความประพฤติ เช่น การควบคุมการตลาด การควบคุม อาชญากรรม

1.3 ความต้องการที่จะมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น สิทธิเลือกตั้ง สิทธิในการร้องเรียน สิทธิในการจัดตั้งกลุ่มทางการเมือง

1.4 ความต้องการทางด้านการสื่อสารและสนเทศ เช่น การบอกกล่าวเกี่ยวกับนโยบาย ของรัฐ ตลอดไปจนถึงสิ่งที่คนธรรมดาอาจไม่ได้คิดว่าเป็นการเมืองเลย เช่น พิธีกรรมต่าง ๆ ซึ่งอาศัย พื้นฐานทางวัฒนธรรมเป็นเครื่องเตือนใจให้ยึดเหนี่ยวกันเป็นประชาคมการเมืองเช่นงานรำลึกอภิเษก ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เป็นต้น

2. การสนับสนุน คือ การกระทำหรือทำที่ซึ่งสนับสนุน คำจูนหรือในทางตรงกันข้ามขัด ขวางหรือฝืนระบบการเมืองเปรียบเสมือนพลังงานที่เอื้อให้ระบบเดินเครื่องไปได้ การสนับสนุนในทาง บวกจะมีขึ้นเมื่อระบบการเมืองตอบสนองความต้องการของคนกลุ่มนั้น และในทางลบเมื่อระบบ การเมืองไม่ตอบสนองความต้องการหรือไม่สนใจใยดีกับคนกลุ่มนั้น อีกทั้งยังขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมทาง การเมือง (political culture) ของสังคมนั้น ๆ ด้วย

การสนับสนุน อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ<sup>32</sup>

2.1 การสนับสนุนแบบเฉพาะเจาะจง (specific) กล่าวคือ เป็นการสนับสนุนต่อการที่ ระบบการเมืองจะมีการตอบสนองต่อความต้องการอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นการจำเพาะเจาะจง เช่นการ สนับสนุนโดยการเสียดายเพื่อช่วยคนจน

<sup>32</sup> Geoffey K. Roberts, *What is Comparative Politics ?* (London and Basingstoke : Macmillan, 1972), p. 29.

2.2 การสนับสนุนแบบวงกว้าง (diffuse) กล่าวคือ เป็นการสนับสนุนโดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งเป็นผลมาจากวัฒนธรรมทางการเมือง ส่งผลผ่านการกล่อมเกลาทางการเมือง (political socialization) ให้กลุ่มคนมีค่านิยม ทศนคติ ท่าที หรือความรู้สึก ความพร้อมที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งสนับสนุนหรือขัดขวางระบบการเมือง เช่น ความจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ความรักชาติ ลักษณะนิสัยไฟ้สันติ หลีกเลียงความขัดแย้งท่าทีที่เฉยเมย ปล่อยให้ผู้นำทำในสิ่งที่ตนคิดว่าถูกต้องกว่าควรแต่ลำพัง เป็นต้น ดังนั้น การที่ประชาชนกลัวเกรงผู้มีอำนาจทางการเมือง ก็จัดว่าเป็นการสนับสนุนชนิดหนึ่งได้ เพราะทำให้ไม่กล้าแสดงออก จึงเอื้อต่อการคงอยู่ของระบบ<sup>33</sup>

การสนับสนุนนี้อาจมีต่อระบบการเมือง (political system) ได้ใน 3 ระดับด้วยกัน คือ

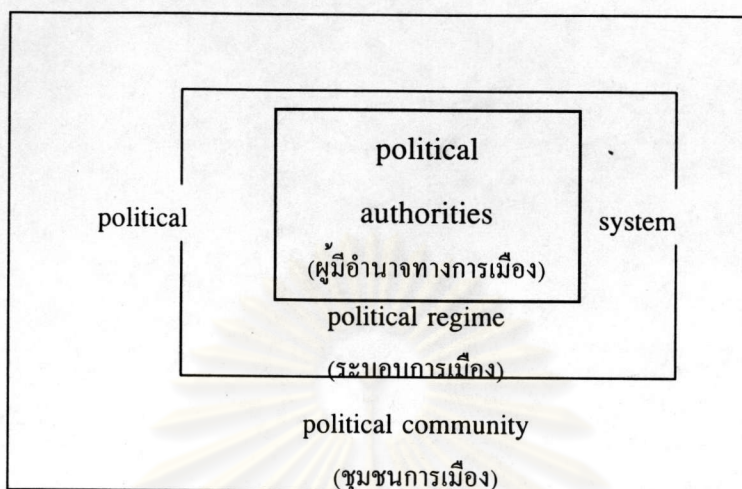
1. ประชาคมการเมือง (political community)
2. ระบอบการเมืองการปกครอง (political regime)
3. ผู้มีสิทธิอำนาจทางการเมือง (political authorities)

---

<sup>33</sup> ในขณะเดียวกันอาจแบ่งปัจจัยสนับสนุนเป็นประเภทต่าง ๆ ตามรูปแบบของมันคือ 1. การสนับสนุนที่เป็นรูปธรรม เช่น การเสียภาษี การรับราชการเป็นทหารเกณฑ์ ทหารกองหนุน 2. การเคารพกฎหมาย 3. การสนับสนุนโดยการมีส่วนร่วม เช่น ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การไปถือแผ่นป้ายเขียนชื่อนายกรัฐมนตรี 4. การสนับสนุนโดยการให้ความสนใจกับข้อมูลของรัฐบาลของรัฐสภา ตลอดจนการให้ความเคารพต่อผู้มีสิทธิอำนาจต่อสัญลักษณ์ (เช่น ธงชาติ เพลงชาติ) และต่อพิธีกรรมของรัฐต่าง ๆ ดู Gabriel A. Almond G. Bingham Powell Jr., *Comparative Politics : A Developmental Approach*, (Boston and Toronto : Little, Brown and Company 1966), p. 26.



## รูปที่ 2 ระบบการเมือง : แบ่งตามระดับ



ที่มา : ระบบการเมืองความรู้เบื้องต้น ม.ร.ว.พฤษทิสาณ ชุมพล หน้า 37

1. ประชาคมการเมือง (political community) คือ การที่คนอยู่ร่วมกันโดยยอมรับว่าเป็นพวกเดียวกัน มีแนวโน้มที่จะร่วมมือร่วมใจกันแก้ปัญหาอันเกิดจากความต้องการต่าง ๆ กัน ด้วยวิธีการสันติ โดยทั่วไปเรามักจะนึกถึงชาติว่าเป็นประชาคมการเมืองชนิดหนึ่ง การอยู่ร่วมกันเป็นชาติของคนทีอาจจะนับถือศาสนาต่างกัน มีชาติพันธุ์ต่างกัน เป็นไทย เป็นจีน เป็น “แขก” มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการอยู่รอดของระบบการเมือง เพราะหากคนในสังคมไม่มีจิตใจเอื้อต่อการร่วมมือกันจัดการกับปัญหาความต้องการของแต่ละคนแต่ละกลุ่มโดยสันติวิธีแล้วไซ้ร ก็ยากที่ระบบการเมืองจะอยู่รอดได้ การสนับสนุนในระดับนี้เป็นของธรรมดาสามัญเสียจนเรามักจะลืมนึกถึง แต่จะเน้นความสำคัญก็ต่อเมื่อเกิดปัญหาการสนับสนุนต่อประชาคมการเมืองขึ้น<sup>34</sup> ตัวอย่างเช่นในประเทศอินเดีย การที่ชาวซิกข์พวกหนึ่งในรัฐปันจาบต้องการแยกตัวเองจากรัฐบาลอินเดีย เพราะเขาเห็นว่าชาวฮินดูซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่มีอิทธิพลและอำนาจมากเกินไปทั้งในด้านการเมืองและสังคม เป็นผลให้เกิดการประหัดประหารกันเป็นปัญหาแก่การคงอยู่ของระบบการเมืองของอินเดีย สำหรับวิธีการนี้ระบบการเมืองใช้ในการบำรุงรักษาการสนับสนุนในระดับนี้มีดังนี้ การผสมกลมกลืน (assimilation) ระหว่างชาติพันธุ์เช่น นโยบายที่รัฐบาลไทยมีต่อคนเชื้อสายจีนในประเทศไทย ซึ่งสนับสนุนให้ได้รับการศึกษาแบบไทยให้มีความสัมพันธ์ทาง

<sup>34</sup> David Easton, “The Analysis of Political System” in Roy C. Macridis and Bernard E. Brown (eds.), *Comparative Politics : Notes and Readings* (Homewood, Ill. : The Dorsey Press, 1977), p. 100.

สังคมที่แน่นแฟ้นกับคนเชื้อสายไทย ทำธุรกิจร่วมกัน และบางคนก็แต่งงานกัน ผสมกลมกลืนจนแยกได้ยากว่าใครเป็นจีนใครเป็นไทยหรือการผสมโดยรักษาไว้ซึ่งความแตกต่าง (integration) เช่น นโยบายที่รัฐบาลไทยมีต่อชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลาม ซึ่งอนุญาตให้มีการเสริมการศึกษาแบบไทยด้วยการศึกษาแบบมุสลิมในโรงเรียนปอเนาะให้มีการปฏิบัติตนทางศาสนา และวัฒนธรรมของชาวมุสลิมแตกต่างออกไปหวังผลให้มีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมการเมืองไทยหรือชาติไทยแต่ก็ยังคงความภูมิใจในความเป็นมุสลิมอยู่ได้ นอกจากนี้ยังมีวิธีการจัดการปกครองเช่น เป็นสหพันธรัฐ (federal system) เพื่อเอื้อต่อการที่คนชาติพันธุ์ต่าง ๆ จะมีการปกครองของตนเองในรัฐแต่ละรัฐที่เชื่อมโยงกันเป็นสหพันธรัฐ อันเป็นประชาคมการเมืองใหญ่อีกทีหนึ่ง เป็นต้น<sup>35</sup>

2. ระบบการเมืองการปกครอง (political regime) หมายถึง ระบบประชาธิปไตย ระบบเผด็จการ กล่าวคือ รูปแบบกติกา (rules of the game) ในการจัดการกับความต้อการให้ออกมาเป็น การตัดสินใจของระบบการเมือง เป็นตัวกำหนดว่าการกระทำใดของสมาชิกประชาคมการเมืองเป็นการกระทำที่มีความชอบธรรม การกระทำใดของใครเป็นการกระทำที่มีอำนาจของสังคมรองรับ การสนับสนุนต่อระบอบการเมืองการปกครอง จะเอื้อต่อการตัดสินใจหาความแตกต่างระหว่างความต้องการต่าง ๆ ให้เป็นไปโดยสันติ สงบเรียบร้อยตามควร<sup>36</sup> นับเป็นการสนับสนุนโดยทั่ว ๆ ไป ไม่ใช่การสนับสนุนนโยบายหนึ่งใด หรือโครงสร้างหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่ง แต่เป็นพื้นฐานของการสนับสนุนต่อองค์กร ตัวอย่างเช่น หากคนกลุ่มหนึ่งนิยมระบอบประชาธิปไตย ก็ย่อมมีแนวโน้มที่จะสนับสนุนรัฐบาลที่ได้อำนาจมาโดยวิถีทางของประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามก็ยังมีข้อพิงสังเกตคือ การสนับสนุนการปกครองที่ไม่ใช่ประชาธิปไตยนั้นส่วนใหญ่ เกิดจากการที่คนกลุ่มน้อยใช้กำลังบังคับในเบื้องต้นคือ ทำให้เกิดการสนับสนุนเพราะกลัวแต่การสนับสนุนมักจะไม่จริงจังยั่งยืน ดังนั้นระบบเผด็จการแบบโซเวียตรัสเซีย จึงใช้อุดมการณ์คอมมิวนิสต์ ซึ่งอ้างถึงการกระทำเพื่อคนส่วนใหญ่ระดับล่างของสังคมมาแทนที่การใช้กำลังบังคับจนเกิดเป็นการสนับสนุนแบบ diffuse support ซึ่งอยู่ตัวแล้ว ไม่ต้องมีการบังคับมากเท่าแต่ก่อน<sup>37</sup>

<sup>35</sup> ดูเพิ่มเติมใน ลิขิต ชีรวะดิน “แนวการศึกษาการเมืองของสำนักพฤติกรรมศาสตร์ : การวิจารณ์และเสนอตัวอย่าง การวิเคราะห์แนว Systems Analysis” ในสมบัติ จันทร์วงศ์, บรรณาธิการ, รัฐศาสตร์ : สถานภาพและพัฒนาการ (กรุงเทพฯ : บรรณกิจเทรตติ้ง, 2524), หน้า 183 และหน้า 185-186.

<sup>36</sup> Easton, Comparative Politics : Notes and Readings, pp. 100-101.

<sup>37</sup> ลิขิต ชีรวะดิน, รัฐศาสตร์ : สถานภาพและพัฒนาการ, หน้า 183.

3. ผู้มีสิทธิอำนาจทางการเมือง (political authorities) คือ บุคคลหรือคณะบุคคลที่เขาบริหารประเทศ เช่นรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้พิพากษา ตลอดจนข้าราชการ เช่น ตำรวจ การสนับสนุนในระดับนี้ มีความจำเป็นเพื่อให้ผู้มีสิทธิ อำนาจทางการเมืองเหล่านั้น มีความมั่นใจในการทำหน้าที่ตัดสินใจแก้ปัญหา และออกนโยบายต่าง ๆ เพื่อจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม การสนับสนุนในระดับนี้ขึ้นอยู่กับว่าประชาชนให้การสนับสนุนต่อระบบการเมืองการปกครองอันเป็นที่มาแห่งอำนาจของเขาหรือไม่ นอกจากนั้นขึ้นอยู่กับว่าเขาสามารถทำประโยชน์ให้เกิดแก่ประชาชนได้เพียงใด หรือบางครั้งอาจขึ้นอยู่กับพื้นเพของผู้มีสิทธิอำนาจทางการเมืองเองว่า เขาได้รับการสนับสนุนจากสถาบันใด เช่น จากสถาบันทหารในกรณีของประเทศไทย เป็นต้น

การสนับสนุนต่อระบบการเมือง 3 ระดับนี้ มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ซึ่งหากมองในแง่ของการเอื้อต่อการคงอยู่ของระบบ (system maintenance) แล้วอาจกล่าวได้ว่าการสนับสนุนต่อประชาคมการเมืองมีความสำคัญลำดับแรก และการสนับสนุนต่อระบบการเมืองการปกครอง และผู้มีสิทธิอำนาจทางการเมืองมีความสำคัญรองลงไปตามลำดับ ในระบอบการปกครองที่มีแบบแผนแน่นอนในเรื่องของการนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงผู้มีสิทธิอำนาจต่อต้านรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่งใดก็มีผลกระทบไม่มากต่อการคงอยู่ของระบบ แต่ในระบอบการปกครองที่แบบแผนของการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองยังไม่เข้ารูปเข้ารอยการต่อต้านรัฐบาลย่อมมีผลกระทบต่อการคงอยู่ของระบบมากกว่า เพราะจะกลายเป็นการถกเถียงกันถึงวิธีการที่จะใช้ในการปกครองในประเด็นที่ว่า คนจากกลุ่มใดควรเข้ามามีอำนาจการปกครอง ซึ่งอาจเลยเถิดไปถึงการทำลายความสามัคคีกัน (consensus) ในระดับประชาคมการเมืองไปด้วยก็ได้และพึงสังเกตว่า

1. ถ้าประชาชนกลุ่มใดไม่สนับสนุนประชาคมการเมือง ก็ย่อมไม่สนับสนุนระบอบและรัฐบาลด้วย เช่น โจรแบ่งแยกดินแดน

2. ผู้ที่ไม่ให้การสนับสนุนแก่ระบอบย่อมไม่สนับสนุนรัฐบาลที่มาสู่อำนาจโดยกติกาของระบบนั้นด้วย เช่น ผู้ที่ไม่ชอบระบอบเผด็จการ ก็ย่อมไม่สนับสนุนรัฐบาลเผด็จการ เว้นเสียแต่ว่ารัฐบาลนั้นจะพิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า ได้ทำประโยชน์อย่างมากให้เกิดแก่ประชาชนและประเทศชาติ เช่นหลายคนไม่เห็นด้วยกับการยึดอำนาจของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในปี พ.ศ.2501 แต่ต่อมาเห็นว่าจอมพลสฤษดิ์ ทำประโยชน์ต่อประเทศชาติ หรือต่อชนชั้นของตนมาก เช่น ในการพัฒนาเศรษฐกิจทำให้พ่อค้าทำมาหากินได้คล่องตัวขึ้น ก็จะทำให้การสนับสนุน

3. ผู้ที่สนับสนุนระบอบการเมืองการปกครอง อาจไม่สนับสนุนรัฐบาลที่นำโดยพลเอกเปรมเพราะรัฐบาลนั้นมีนโยบายที่เขาไม่เห็นด้วย ในกรณีนี้เขาจะรอโอกาสตามกติกาของระบอบในอันที่จะเปลี่ยนรัฐบาล เช่น รอการเลือกตั้งทั่วไปครั้งต่อไป แทนที่จะรวมหัวกันทำการล้มล้างรัฐบาลโดยวิธีการนอกระบอบ เช่น การรัฐประหาร

## ปัจจัยนำออก

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ตามตัวแบบระบบการเมืองของ Easton ข้อเรียกร้อง (demands) ต่าง ๆ จะผ่านเข้าสู่กลไกหรือสถาบันที่ทำการตัดสินใจ และก็จะมีผลผลิต (outputs) ของระบบการเมืองออกมา โดยอาศัยการสนับสนุน (supports) เป็นเสมือนพลังงานในการแปรรูป ข้อเรียกร้องเป็น outputs

ปัจจัยนำออก คือนโยบายหรือการตัดสินใจที่ออกมาจากระบบการเมือง ซึ่งอาจจะเป็นในรูปของตัวบทกฎหมาย กฎข้อบังคับ ระเบียบกฎเกณฑ์ที่บังคับใช้กับประชาชนหรืออาจจะเป็นนโยบาย (policy) ของรัฐบาล ซึ่งหน่วยราชการจะต้องนำไปดำเนินการหรือปฏิบัติการให้เป็นผล ทั้งสองอย่างนี้ มักจะมีโทษสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตามมากน้อยกันไปตามแต่กรณี

จะเห็นได้ว่าปัจจัยนำออก รวมความถึงกฎหมายที่ผ่านออกมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) นโยบายของฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) และข้อตีความหมายในการตัดสินใจความพิพากษาบรรดาคดีของฝ่ายตุลาการ (ศาล) มิได้หมายถึงแต่เพียงนโยบายของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ทั้งนี้เพราะรัฐบาลเป็นเพียงสถาบันทางการเมือง (ที่ต้องทำการตัดสินใจทางการเมือง) สถาบันหนึ่งเท่านั้น

ดังนั้น การที่รัฐสภาออกประมวลรัษฎากรเพื่อกำหนดว่าผู้ใดจะต้องเสียภาษีในอัตราเท่าใดก็ คือการออกกฎหมายโดยองค์กรปกครองท้องถิ่นก็ดี การที่กระทรวงพาณิชย์มีอำนาจในการออกใบอนุญาตให้เอกชนทำธุรกิจประกันภัยประกันชีวิตก็ดี การที่กระทรวงศึกษาธิการเปิดโรงเรียนมัธยมศึกษาในเมืองต่าง ๆ มากกว่าในชนบทก็ดี การที่สำนักนายกรัฐมนตรีมีหลักเกณฑ์ว่าผู้ใดมีสิทธิ์ขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ (ซึ่งเป็นปัจจัยนำออกเชิงสัญลักษณ์) ก็ดี การที่ศาลตัดสินความด้วยความยุติธรรมไม่เลือกที่รักมักที่ชังหรือไม่ก็ดีหรือแม้แต่การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจบางคนขยาดที่จะเอาโทษกับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่ฝ่าฝืนกฎจรรยาภรณ์ก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยนำออกของระบบการเมืองทั้งสิ้น

ปัจจัยนำออกเหล่านี้มีผลในการตอบสนองความต้องการของประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกประชาคมการเมือง ประชาชนบางส่วนจะได้รับประโยชน์ บางส่วนจะเสียประโยชน์มากน้อยกันไปตามสูตรแห่งการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าของผู้ตัดสินใจทางการเมือง ทำให้เกิดความพอใจไม่พอใจแตกต่างกันไปแต่ละกลุ่ม ผลกระทบหรือผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากปัจจัยนำออกเหล่านี้เรียกว่า ผลลัพธ์

### ปัจจัยป้อนกลับ

ปฏิกริยาที่กลุ่มชนมีต่อปัจจัยนำออกไม่ว่าจะเป็นไปในทางเห็นชอบด้วยไม่เห็นชอบด้วย หรือเห็นชอบด้วยแต่เพียงบางส่วนเป็นสิ่งที่ถูกป้อนกลับมาให้ผู้ตัดสินใจทางการเมืองทราบว่าประชาชนพอใจเพียงใดในนโยบายหรือกฎหมายที่ออกไปจะได้นำมาพิจารณาแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกบางทีปฏิกริยานี้อาจแสดงว่าเห็นดีด้วยในระยะแรก แต่เมื่อกาลเวลาผ่านไป สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจสังคมเปลี่ยนแปลงก็อาจเกิดความไม่พอใจในนโยบายนั้นเกิดขึ้นได้การป้อนกลับนี้กระทำโดยผ่านตัวกลางต่าง ๆ เช่นหน่วยราชการที่นำกฎหมายนั้นหรือนโยบายนั้นไปใช้ก็จะทำการประเมินผลการปฏิบัติตามกฎหมาย หรือนโยบายว่ามีปัญหาอย่างไร เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนหรือไม่เพียงใด บางครั้งอาจป้อนกลับเข้ามาโดยกลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมืองและในสังคมสมัยใหม่โดยผ่านสื่อมวลชน

จะเห็นได้ว่าระบบการเมืองมีลักษณะเป็นวงจร มีการทำงานในรูปแบบที่มีการเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา จากการมีปัจจัยนำเข้าในรูปของการเรียกร้องและการสนับสนุนจึงมีปัจจัยนำออกหรือผลผลิตออกมาเป็นกฎหมายหรือนโยบาย ซึ่งมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมคือสังคม ทำให้เกิดปฏิกริยาในทางบวกและทางลบป้อนกลับไปเป็นปัจจัยนำเข้าอีกครั้งหนึ่ง ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงปรับกฎหมายนโยบายต่อไปเป็นวัฏจักรไม่สิ้นสุด

ในปัจจุบันกระบวนการเลือกตั้งของประเทศไทย นับได้ว่ามีปัญหาหลายประการที่ทำให้การเลือกตั้งที่ผ่านมาไม่เป็นไปตามหลักการแห่งการเลือกตั้งอย่างแท้จริงโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักความเป็นอิสระแห่งการเลือกตั้ง (freedom of election) และหลักการเลือกตั้งที่ยุติธรรม (genuine election) กล่าวคือ การเลือกตั้งที่ผ่านมาได้ประสบปัญหาหนักการเมืองใช้อิทธิพลและเงินในการซื้อเสียงเลือกตั้งจากประชาชนผู้ใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ทำให้การแสดงเจตน์จำนงของประชาชนในการเลือกผู้แทนของตนไม่เป็นไปอย่างมีอิสระ และไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์กติกาตามกฎหมายของการเลือกตั้งที่ได้บัญญัติไว้ อันส่งผลให้มติของประชาชนที่ได้แสดงออกด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการเลือกตั้ง มิใช่มติของประชาชนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง ประกอบกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและบริหารการเลือกตั้งในปัจจุบันซึ่งได้แก่ กระทรวงมหาดไทย ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ก็มีได้มีความเป็นกลางและให้หลักประกันความยุติธรรมของกระบวนการเลือกตั้งแก่พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ต่างสังกัดพรรคการเมืองมากเท่าใดนัก

ปัญหาดังกล่าวข้างต้น เป็นปัญหาที่ทุกฝ่ายรวมทั้งประชาชนเอง ยอมรับว่าเป็นปัญหาที่จะต้องเร่งดำเนินการแก้ไข หากต้องการที่จะทำให้การเมืองมีการพัฒนามากยิ่งขึ้น แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ได้รับการพูดถึงมากประการหนึ่งได้แก่ ความต้องการที่จะให้มีองค์กรที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่ง

ขึ้นมาทำหน้าที่กำกับดูแล และบริหารการเลือกตั้ง แทนกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้แก่ “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” ความต้องการที่จะให้มีองค์กรดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นความต้องการที่จะถูกนำมาเข้าสู่การพิจารณาของระบบการเมือง ซึ่งรูปแบบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ผ่านการพิจารณาของฝ่ายการเมืองออกมาใช้ในสังคมต่อไปนั้นจะเป็นสิ่งที่บ่งชี้ว่าทุกฝ่ายในสังคมจะให้ความเชื่อถือและยอมรับมากน้อยเพียงใด หากคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ผ่านการพิจารณาของระบบการเมืองสามารถที่จะเป็นองค์กรอิสระได้อย่างแท้จริง และมีอำนาจหน้าที่ที่จะเข้าไปจัดการดูแลแก้ไขปัญหาการเลือกตั้งที่ผ่าน ๆ มาได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ก็อาจถือได้ว่า มีการพัฒนาทางการเมืองได้ เพราะจะเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระของระบบย่อย (subsystem autonomy) ที่มีความสามารถในการเข้าไปจัดการแก้ไขปัญหของระบบการเมือง (capacity) อันได้แก่ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียง และปัญหาความไม่ยุติธรรมในการบริหารกระบวนการเลือกตั้งซึ่งความหมายของการพัฒนาทางการเมืองในแง่นี้จึงหมายถึงความสามารถในการพัฒนาระบบให้มีความก้าวหน้าสามารถที่จะจัดการกับสภาพปัญหาของสังคมที่เกิดขึ้นได้ และหากคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะถูกจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 115 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2538 สามารถที่จะเป็นองค์กรอิสระ และมีอำนาจหน้าที่ที่จะเข้าไปจัดการกับปัญหาการเลือกตั้งได้อย่างแท้จริงแล้ว การเลือกตั้งของประเทศไทยก็จะเป็นสถานบันมากยิ่งขึ้น อันเนื่องมาจากความสามารถในการปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างขององค์กรกำกับดูแลและบริหารการเลือกตั้ง (adaptability) ซึ่งมีความเป็นอิสระ (autonomy) อันส่งผลให้สามารถจัดการกับปัญหาการเลือกตั้งที่ประเทศไทยกำลังประสบอยู่ได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย